UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

La Constitution Prussienne du 30 Novembre 1920

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

Maurice AUBRY

L'acte public sera soutenu le Mardi 16 Mai 1922, à 14 heures

Président : M. GUILLOIS, Professeur.

Suffragants { M. DESLANDRES, Professeur - Doyen.
M. SCELLE, Professeur.

PARIS

ÉDITIONS DE "LA VIE UNIVERSITAIRE"

13, Quai de Conti, 13 (VIe)

—

1922

La Constitution Prussienne du 30 Novembre 1920

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

La Constitution Prussienne du 30 Novembre 1920

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

PRÉSENTÉE PAR

Maurice AUBRY

L'acte public sera soutenu le Mardi 16 Mai 1922, à 14 heures

Président : M. GUILLOIS, Professeur.

Suffragants { M. DESLANDRES, Professeur - Doyen.
M. SCELLE, Professeur.

PARIS

ÉDITIONS DE "LA VIE UNIVERSITAIRE"

13, Quai de Conti, 13 (VI^e^)

1922

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535709_0005

INTRODUCTION

Les institutions politiques du Reich allemand ont subi, au cours des années précédentes, à la suite, notamment, de la défaite des armées impériales et de la Révolution, des modifications qui ont affecté profondément leurs caractères : elles rencontrent actuellement leur expression fondamentale dans les termes de la Constitution allemande du 11 *août* 1919.

Les anciens « Etats confédérés » (Gliedstaaten), qui portent désormais la dénomination plus modeste de « Pays » (Länder), se sont, à leur tour, depuis lors, donné de nouvelles institutions qui trouvent, sans doute, leur base et souvent leur modèle dans les dispositions constitutionnelles du Reich même, mais n'en conservent pas moins une tournure propre et une marque spécifique qui en rendent l'étude particulièrement attrayante à quiconque ne demeure pas étranger aux questions d'Outre-Rhin.

De tous les systèmes constitutionnels des « Pays » allemands, c'est celui de la Prusse qui nous a paru le plus intéressant à analyser, tant en raison du rôle vraiment central joué par la Prusse dans l'histoire de l'Allemagne et de la grande place qu'elle occupait dans les institutions de l'ancien Empire, qu'eu égard à la situation de premier plan qu'elle tient, aujourd'hui encore, au cœur même du Reich, par sa population qui comporte plus de la moitié de celle de ce dernier, par son territoire qui couvre les quatre-septièmes de celui de l'Allemagne et par les traditions mêmes qui lui sont attachées.

D'Etat féodal, à conceptions absolutistes, à méthodes réactionnaires, à institutions désuètes, la Prusse s'est transformée en une République dotée d'un régime politique à fondement nettement démocratique, que traduit en dispositions précises la Constitution du 30 novembre 1920.

Quelles sont les origines d'une transformation de cette envergure et quel processus a-t-elle suivi ?

Quels sont les nouveaux rouages essentiels que la Prusse a substitués aux anciens : comment se justifient-ils ; de quelle manière fonctionnent-ils ?

En quels termes enfin — quel que soit son origine récente — convient-il d'apprécier l'actuel régime prussien et quel peut être son avenir ?

Tels sont les points que nous allons essayer d'examiner dans les pages qui vont suivre.

CHAPITRE PREMIER

L'Ancien Régime

Avant d'aborder l'étude du texte même de la Constitution actuelle de la Prusse, nous considérons comme indispensable, pour pouvoir mieux mesurer ensuite le chemin parcouru, d'indiquer les caractéristiques essentielles des institutions politiques de ce pays antérieurement aux événements de fin 1918.

SECTION A

CARACTÉRISTIQUES DE L'ANCIEN RÉGIME

La Constitution du 31 janvier 1850, octroyée, sans enthousiasme[1] à ses sujets par le roi Frédéric-Guillaume IV sous la pression des circonstances, a régi la Prusse jusqu'à la Révolution de l'automne de 1918.

Voici quels en étaient les traits saillants :

La Prusse est une monarchie héréditaire[2].

1. Frédéric-Guillaume IV regretta plus tard l'octroi de cette Constitution ; il laissa dans ses archives un document scellé dans lequel il enjoignait à ses successeurs de renverser la Constitution qu'il avait accordée malgré lui (Cf. DE WISSCHER, *La liberté politique en Allemagne et les Hohenzollern*, pages 78 et 79).

2. Art. 53 de la Constitution.

Le pouvoir exécutif appartient au Roi seul. Il nomme à tous les emplois dans l'armée — dont il exerce le commandement suprême — et dans les autres branches du service de l'État[1].

Il gouverne par l'intermédiaire de ministres. Tous ses actes doivent, pour être valables, être contre-signés par un ministre qui en accepte la responsabilité[2].

Il a, concurremment avec les Chambres, l'initiative des lois.

Le pouvoir législatif est exercé « conjointement » par le Roi et deux Chambres : la Chambre des seigneurs et la Chambre des députés. « L'accord du roi et des deux Chambres est indispensable pour la confection des lois[3] ».

La réunion des deux Assemblées forme la Diète ou Landtag.

Le roi a, seul, le droit de dissoudre la Chambre des députés.

Telle était la structure générale du système prussien.

A examiner les choses superficiellement, on peut conclure qu'il sagissait là d'un régime représentatif, du genre de celui que possèdent la plupart des États modernes.

Et pourtant, à considérer les frais d'un peu plus près, on arrive aisément à se convaincre que les institutions prussiennes étaient parmi les plus archaïques, les plus contraires aux principes du droit public moderne et les plus antidémocratiques qui se puissent concevoir.

En effet, dans l'ancienne Prusse :

1. Art. 47 de la Constitution.
2. Art. 44 de la Constitution.
3. Art. 62 de la Constitution.

1° Le principe de la souveraineté du peuple n'est pas admis.

Selon la doctrine communément en cours, la souveraineté, en Prusse, appartient au roi seul ; il est l'unique et l'exclusif souverain. Le peuple, lui, tout comme le territoire, est *l'objet* de cette souveraineté. Il n'en est nullement le *sujet*.

2° L'opinion publique ne compte pas.

Le monarque entend ne s'inspirer, pour gouverner, que de Dieu de qui il prétend tenir sa couronne. Il se regarde comme le médiateur par lequel Dieu fait entendre sa volonté et croirait manquer à son devoir fondamental s'il s'en remettait à la voix du peuple pour les grandes déterminations.

La Prusse est donc restée une monarchie de droit divin[1].

3° Le prince ordonne, après s'être éclairé des avis de ses conseillers, dans la plénitude de sa souveraineté. Il est libre de choisir les ministres en qui il met sa confiance, sans que le Parlement puisse lui imposer les conseillers de son choix.

La validité de ses actes est subordonnée, sans doute, à l'apposition du contre-seing ministériel, mais il ne s'agit là que d'une pure formalité ; la garantie pouvant résulter

1. Les paroles, que le comte de Brandebourg, premier ministre de Prusse, prononçait à la Chambre des députés, le 21 avril 1849, n'avaient jamais cessé d'être varies : « Les orateurs de l'opposition, disait-il, représentent l'opinion publique comme le plus ferme soutien de la Prusse, mais cette opinion est semblable au vent et à la tempête et jamais, jamais, jamais, le vaisseau de l'État ne lui sera confié. » (Cf. DE WISSCHER, *La liberté politique en Allemagne et les Hohenzollern*, page 77.)

Au mois d'août 1910, d'ailleurs, Guillaume II, roi de Prusse, prononça à Kœnigsberg un discours dans lequel il affirmait qu'il ne s'inspirerait jamais que de Dieu qui lui avait donné sa couronne et non pas de l'opinion publique ou de la volonté des Assemblées. (Cf. Joseph BARTHÉLEMY. *Les institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, p. 15.)

de cette institution est réduite à néant par la doctrine politique et juridique en cours, qui dénie aux ministres le droit de refuser le contre-seing : en vertu du devoir d'obéissance qui le lie au souverain, en tant que fonctionnaire, le ministre peut être contraint par lui à revêtir de son contre-seing un acte qu'il juge inopportun, pouvu qu'il soit régulier en la forme[1].

La responsabilité politique des ministres est d'ailleurs inexistante, puisque rien ne les oblige à se retirer devant un vote de défiance des Chambres : dans la pratique, ils sont choisis, par le roi, parmi les fonctionnaires et ce sont eux qui dirigent, en réalité, le Landtag.

Donc : tandis que dans les monarchies constitutionnelles modernes, « le Roi règne mais ne gouverne pas », en Prusse, au contraire, *le souverain règne mais gouverne aussi.*

4° Au monarque et à lui seul, appartient, comme un droit propre, la « puissance étatique ». Il réunit, en sa personne, la totalité de la puissance et de la majesté de l'État.

1. Le rescrit suivant de 1882 éclaire d'un jour singulier la notion prussienne de responsabilité ministérielle : « Le droit du Roi de diriger la politique du royaume selon son bon plaisir, spécifie ce rescrit, est limité par la Constitution. Il n'est pas supprimé par elle. Les actes du Roi ont besoin d'être contre-signés par un Ministre : ils n'en restent pas moins des actes du gouvernement du Roi qui manifeste par eux sa volonté. Il ne saurait être permis de représenter l'exercice des droits du Roi comme émanant, non pas de Lui, mais du Ministre responsable, parce que cette interprétation obscurcirait les droits que le Roi tient de la Constitution. La Constitution prussienne est l'expression de la tradition monarchique de ce pays. Je veux qu'il ne reste pas le moindre doute sur mon droit constitutionnel, ainsi que sur celui de mes successeurs, de diriger, personnellement, la politique de mon gouvernement, et qu'on réfute sans cesse l'opinion d'après laquelle, soit l'inviolabilité traditionnelle de la personne du Roi, soit l'obligation du contre-seing d'un Ministre responsable, aurait enlevé à mes actes de gouvernement le caractère de résolutions spontanées émanant du Roi ». (Cf. Flandin, *l'Allemagne en* 1914, pages 244 et 245 et Georges Blondel, *les Embarras de l'Allemagne*, page 167).

A cet État, être abstrait, qui n'a que des droits et n'est soumis à aucun devoir vis-à-vis de quiconque, tout Prussien doit une subordination absolue et une obéissance passive[1].

Tandis que l'affirmation fondamentale de la Révolution française était que les citoyens ont des droits et des libertés parce qu'ils sont des hommes, en Prusse, au contraire, aucun droit ne se conçoit antérieurement à l'État, au-dessus de lui ou en dehors de lui. C'est lui qui concède aux particuliers les avantages dont ils peuvent jouir.

C'est l'État, représenté par le Prince, qui entraine tout dans son orbite et cet État n'est pas l'expression de la volonté générale, mais la manifestation de la force collective.

Le droit individuel et la liberté politique n'existent donc pas[2].

En Prusse, en un mot, il n'y a pas de citoyens, mais uniquement des sujets et la notion de l'État qui y est en vigueur ne reconnaît à la conscience individuelle aucun rôle à jouer dans la direction des affaires.

5° L'omnipotence du monarque est donc entière : la Constitution elle-même ne paraît assigner à cette toute-puissance que des limites assez fragiles.

De cette idée, en effet, que la Constitution a été octroyée par le souverain, résultent, pour la doctrine, des conséquences importantes :

a) Le prince a conservé toutes les attributions auxquelles il n'a pas formellement renoncé dans le texte de la Consti-

1. Hegel disait : « L'État, qui est éternellement à lui-même son propre but, a tous droits sur les particuliers. » (Cf. Georges Blondel, *Ce que pensent les Allemands*, page 21.)

2. Dans un de ses derniers ouvrages, le professeur Troeltsch explique ce qu'est la liberté conçue à la prussienne : c'est la subordination de l'individu à l'État. (Cf. Georges Blondel, *la Rhénanie*, page 115.)

tution. Lorsqu'un conflit entre les organes institués par celle-ci paraît de nature à mettre en danger ou à arrêter la vie de l'État, il y a lieu pour le roi de recourir, pour le solutionner ou l'écarter, aux principes antérieurs à la Constitution, par conséquent aux principes de l'absolutisme.

C'est en vertu de cette théorie que, quatre années durant, le roi Guillaume 1er promulgua illégalement le budget dont le Landtag avait refusé le vote et accrut, par de simples ordonnances royales, les charges militaires du peuple[1].

b) Le fait pour le prince d'avoir octroyé une Constitution n'implique nullement qu'il a admis par là le partage avec le peuple de son « pouvoir étatique ». Il ne saurait en être ainsi, ce dernier étant essentiellement un et indivisible.

6° Quant à la Diète, son recrutement est tel qu'elle ne peut former un contre-poids efficace à l'autorité du roi :

a) La Chambre des Seigneurs est composée uniquement : de membres héréditaires qui doivent leur titre, soit à une disposition légale, soit à la faveur du roi et de membres nommés par le souverain à titre viager ou pour un délai moindre.

Nul ne peut donc y entrer sans la volonté du monarque.

Cette assemblée constitue un milieu absolument étranger à toute idée de liberté : elle représente uniquement la propriété féodale. Ses membres, Junkers pour la plupart, exercent un mépris absolu pour les intérêts du peuple. Ils se recrutent principalement parmi la noblesse ; elle y a deux cents représentants provenant, en majeure partie,

1. Rappelons ici la formule de Frédéric II : « Je commence par prendre : je trouverai toujours un érudit qui prouvera mon bon droit. » (Cf. *Bulletin de la Société de Législation comparée*, numéro d'avril-juin 1916, page 135.)

des districts agricoles de la Prusse ; bien que ne représentant qu'une faible minorité de la population, ils détiennent les deux tiers des votes dans cette assemblée de hobereaux militaristes.

b) La Chambre des députés est élue suivant un mode de suffrage ploutocratique et absolument désuet : celui du vote par classes, du « *Dreiklassenwahlrecht* », organisé par une Ordonnance du 30 mai 1849.

La mesure dans laquelle chacun participe aux affaires publiques est déterminée par la quotité des impôts qu'il paie.

La masse des électeurs ne choisit pas directement ses représentants à la Chambre. Elle désigne simplement des électeurs du second degré qui élisent, eux, les députés. Les électeurs du premier degré sont divisés, dans chaque circonscription, en trois classes : chacune représente le tiers des impôts directs qui, dans la circonscription, sont versés à l'État.

La première classe comprend les plus gros contribuables, jusqu'à la limite du premier tiers de la somme des impôts.

La deuxième se compose des contribuables venant ensuite, jusqu'à concurrence du deuxième tiers des contributions.

La troisième, enfin, se recrute parmi la masse des petits imposés.

Chacune de ces trois classes a des pouvoirs politiques absolument égaux ; chacune élit séparément, quelque soit le nombre de personnes qui la compose, un tiers des électeurs du second degré, qui, eux, désignent les députés.

Si l'on note qu'en 1908, par exemple, la première classe comprenait 293.000 électeurs, la deuxième 1.065.240 et la

troisième 6.324.079, on voit à quel résultat inique et faussé pouvait aboutir un pareil mode de suffrage[1].

Le vote s'opère d'ailleurs publiquement et à haute voix devant le bureau électoral ; on aboutit, de ce fait, à supprimer les suffrages indépendants. Aussi, bon nombre d'électeurs préfèrent-ils ne pas user de leur droit de vote dans de telles conditions, protestant par là contre un mode de suffrage qui, rejetant, par suite des progrès toujours croissants de l'industrie en Prusse, l'immense majorité des électeurs dans la troisième classe, ne tient vraiment aucun compte de la place que les travailleurs manuels et intellectuels s'étaient acquise à côté de celle des classes dites possédantes[2].

La division des circonscriptions, n'ayant pour ainsi dire pas été modifiée depuis 1858, ne répondait évidemment plus dans les dernières années de l'ancien régime, aux conditions du moment, puisqu'elle ne tenait aucun compte du mouvement industriel qui avait amené la concentration dans les villes et la désertion des campagnes. D'où ce résultat extraordinaire que 3 millions d'habitants des quatre grandes circonscriptions prussiennes n'étaient représentés que par 9 députés tandis que trois autres millions,

1. A Cologne, la première classe comprend 370 électeurs, la seconde 2.584, tandis que la troisième s'élève à 22.324, sans pour cela nommer un électeur secondaire de plus que la première. 370 riches ont donc autant de voix que 22.324 prolétaires. (Cf. Joseph Barthélemy, *Institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, page 69.)

A Berlin, sur 492.599 électeurs, 12.100 votent dans la première classe, 74,977 dans la deuxième et 395.712 dans la troisième. (Cf. Flandin, *l'Allemagne en* 1914, page 253).

2. En 1903, 23,06 % seulement des électeurs inscrits votèrent aux élections au Lantdag, le chiffre des abstentionnistes étant naturellement le plus élevé dans la troisième classe. (Cf. Joseph Barthélemy, *Institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, page 72.)

répartis dans 40 circonscriptions plus petites en élisaient 66[1].

Si, à tout ce qui précède, nous ajoutons que les assistés étaient exclus du droit de vote, que ce dernier n'était acquis qu'à 24 ans, que les élections étaient, en général, fixées à un jour de semaine, pour mettre obstacle à l'exercice du droit de suffrage des travailleurs, nous voyons que ce système avait vraiment pour effet de donner la prépondérance aux éléments conservateurs et de refuser toute influence politique aux masses[2].

En résumé, dans l'ancienne Prusse, le centre de gravité de l'État n'est pas, comme dans les pays à institutions democratiques, constitué par un Parlement élu par le peuple avec liberté et indépendance, mais un roi, monarque de droit divin, qui possède l'ensemble de la souveraineté et l'exerce en pratique par l'intermédiaire de ministres-fonctionnaires, qui lui vouent une obéissance toute militaire.

Quant aux Chambres, elles ne reflètent nullement les aspirations du peuple ; leur recrutement en fait des assemblées entièrement dévouées au souverain et dominées par les ministres.

Ces idées étaient évidemment aux antipodes des con-

1. On a calculé qu'en 1908 la majorité de la Chambre prussienne représentait 12.000.000 d'habitants et la minorité 23.000.000 (Cf. même ouvrage, page 73).

2. En 1903, 1.671.613 voix furent émises. Les deux partis Conservateurs obtinrent 200 sièges de députés avec 372.132 suffrages, tandis que la Social-démocratie, avec 314.149 voix, ne s'en vit attribuer aucun.

A la veille de la guerre, la Chambre des députés était ainsi composée : Conservateurs, 148 ; Conservateurs libres, 54 ; Centre, 103 ; Nationaux-libéraux, 73 ; Progressistes, 40 ; Polonais, 12 ; Socialistes, 10 ; Indépendants, 3. (Cf. Joseph Barthélemy, *Institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, pages 74-75.)

ceptions dominantes du droit public moderne et l'État prussien, qui avait conservé sa structure du temps de Frédéric II était essentiellement militaire, bureaucratique, féodal et dominé par une minorité de hobereaux. Il incarnait les idées conservatrices et militaristes : tous ces faits s'expliquaient par cette raison qu'ayant été de tout temps et qu'étant demeuré un « *Kriegstaat* », tout, dans ses institutions, devait graviter autour du roi, chef suprême de l'armée.

SECTION B

PROJETS DE RÉFORMES ANTÉRIEURS A LA RÉVOLUTION

Bon nombre d'auteurs estimaient qu'aucun amendement n'était nécessaire au régime prussien.

Il devenait toutefois de jour en jour plus évident aux masses populaires, dont la conscience politique était pourtant bien peu éveillée, que de telles institutions ne répondaient plus aux circonstances.

Le recrutement de la Chambre-Haute n'avait nullement été mis en harmonie avec les transformations d'ordre économique qu'avait subies le pays depuis un demi-siècle. Le passage de la Prusse de l'état agricole à l'état industriel avait ramené à une proportion fort modeste l'importance de la propriété foncière relativement à celle, toujours croissante, de la grande industrie, des métiers et du commerce : or, ces derniers éléments n'étaient pas représentés à la Chambre des seigneurs, alors qu'ils auraient dû évidemment l'être si l'on partait de ce principe que cette assemblée devait être le reflet de facteurs d'ordre économique.

Quant à la Chambre des députés, nous l'avons vu, le système des trois classes, base de sa composition, ne permettait au peuple d'y jouer à peu près aucun rôle.

Jusqu'en 1903 pourtant, les réformes ne furent demandées que par les radicaux ; leurs revendications ne tardèrent pas d'ailleurs à être approuvées par les libéraux et les socialistes.

Guillaume II voulut bien reconnaître, dans le discours du trône de 1908, que la réforme électorale présentait une importance capitale.

Elle fut l'objet, depuis lors, de propositions de réformes annuelles et de promesses gouvernementales régulières, qui n'aboutirent jamais d'ailleurs.

En 1912, un projet de réforme de cette nature fut repoussé à la Diète par 188 voix contre 158, quoique son vote fût réclamé par 5 millions d'électeurs contre 2 millions seulement qui voulaient le maintien de l'ancien mode de suffrage.

Une nouvelle promesse de réforme fut faite dans le discours du trône, à la diète prussienne, le 13 janvier 1916 ; pas plus que celles qui l'avaient précédée, elle n'aboutit à un résultat.

Toutes ces assurances royales qui demeuraient vaines, finissaient d'ailleurs par être accueillies avec un scepticisme et une indifférence grandissants[1].

1. Témoin cet article paru en 1916, dans le *Hamburger-Fremdenblatt* : « Nous ne nous attendons à aucune solution définitive du problème de la franchise électorale, mais nous demandons qu'on nous épargne un projet qui ne serve qu'à exaspérer le peuple. Si l'on pense qu'une réforme doit être faite, alors que le Gouvernement se présente les mains ouvertes. La prochaine réforme électorale doit donner au peuple prussien une franchise raisonnable qu'il n'a pas obtenue jusqu'à présent. Le système actuel ne fait que tromper le peuple : il lui donne le droit de participer aux élections, mais guère la possibilité d'élire l'homme de son choix. » (Cf. DE WISSCHER, *la Liberté politique en Allemagne et les Hohenzollern*, page 76.)

Mais la guerre se poursuivait. Les sacrifices qu'elle exigeait, retombaient surtout sur les masses populaires et celles-ci réclamèrent des réformes avec plus d'âpreté encore qu'auparavant.

Les provinces, de leur côté, insistèrent d'une façon de plus en plus pressante pour obtenir une part dans l'exercice du pouvoir central.

Le message royal de Pâques 1917, complété par celui du 11 juillet de la même année, semblait vouloir donner quelque satisfaction à ces tendances. Il annonçait « qu'eu égard au puissant effort fourni par l'ensemble du peuple au cours de la guerre, il ne saurait plus y avoir place désormais pour le système électoral des trois classes ». Un projet de loi allait être, ajoutait le document, déposé dans ce sens.

Deux projets furent en effet soumis au Landtag, en novembre 1917, sous la pression des chefs de partis du Reichstag qui demandaient, notamment et très nettement à l'Empereur « de faire exécuter la réforme électorale en Prusse, loyalement et rapidement ». Ces deux projets prévoyaient une modification radicale dans la composition des deux Chambres :

La Chambre des députés devait être élue au suffrage universel, égal, direct et secret.

Quant à la Chambre-Haute, on y aurait fait une place aux représentants de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, des métiers, des corps administratifs autonomes, des établissements d'enseignement supérieur et des confessions religieuses. Elle serait ainsi devenue, en partie tout au moins, une Chambre professionnelle. Pour le surplus, le projet réduisait le nombre des membres héréditaires de cette assemblée et le chiffre des personnes dont le choix était laissé à la libre appréciation du roi .

La Révolution éclata avant que le Landtag, par suite de l'inaction du Gouvernement, eût voté ces textes et ce, malgré une nouvelle intervention en faveur de leur urgence, en date du 30 septembre 1918, de la part des partis constituant la majorité du Reichstag.

Les événements violents, consécutifs à la défaite des armées, allaient désormais se charger de détruire entièrement le vieil édifice constitutionnel prussien : nous essaierons de les décrire au chapitre suivant.

Il peut paraître oiseux de se demander aujourd'hui si, sans la débâche militaire de 1918, la chute de la monarchie et l'écroulement de la Constitution de 1850 se seraient produits ou, tout au moins, se seraient ainsi produits.

Sans doute, la défaite a essentiellement contribué à ces transformations profondes, mais ce serait méconnaître l'histoire, l'importance de l'esprit des masses et la puissance des idées qui s'étaient introduites en Allemagne en 1848 que s'imaginer qu'à la longue, sous l'influence de la démocratisation des principaux États et des grands courants économiques, un peuple comme le peuple prussien, eût pu continuer à se montrer satisfait d'un système militaire, bureaucratique et quasi-absolu. N'oublions pas que ce peuple était, bien qu'ayant, comme on l'a dit, le « regard hiérarchique », ouvert pourtant aux idées nouvelles et qu'il réclamait, à juste titre, sa part dans la gestion des affaires publiques.

Il eût été fort difficile, sinon quasi-impossible, de maintenir une pareille doctrine et de telles institutions au milieu d'un prolétariat qui manifestait son impatience d'une façon d'autant plus vive qu'il se voyait régenté par la prépondérauce des agrariens qui n'étaient plus les détenteurs de

la richesse, qui n'avaient plus la puissance économique et qui ne constituaient pas, à beaucoup près, la puissance numérique.

La noblesse terrienne voyait donc s'élever contre elle, d'une part la bourgeoisie industrielle, d'autre part les masses ouvrières et leurs alliés, artisans, boutiquiers, petits fonctionnaires, tous plus ou moins mécontents des charges croissantes qui leur étaient imposées.

Notons d'ailleurs que leurs revendications prenaient d'autant plus de force qu'elles étaient encouragées, au sein même de l'Empire, par les États de l'Allemagne du sud, qui, distançant la Prusse, avaient déjà adopté chez eux des réformes d'un esprit nettement démocratique.

CHAPITRE II

La Révolution et l'Assemblée Nationale Constituante

SECTION A

LA RÉVOLUTION

Étant donnée la connexité étroite qui existait entre la situation politique du Reich et celle de la Prusse, par suite, notamment, du fait que l'Empereur d'Allemagne était aussi Roi de Prusse, tous les événements de la Révolution atteignirent en même temps le Reich et la Prusse.

En principe, nous ne nous occuperons évidemment ici de ces événements que dans la mesure où ils touchèrent spécialement la Prusse.

Voici quel fut leur enchaînement[1] :

Le 28 octobre 1918, des désordres se produisent à bord du cuirassé *Margrave*, dont l'équipage annonce qu'il refusera d'appareiller en vue d'une attaque contre la flotte anglaise.

Les 30 et 31 octobre, les équipages des autres navires ancrés à Kiel prennent semblable décision, suivie bientôt

1. Leur récit est emprunté à Pürlitz : *Die deutsche Revolution*, tome I, Leipzig, 1920.

par une détermination identique de la part des matelots des autres vaisseaux. Les marins forment un Conseil qui présente au gouverneur du port leurs revendications : elles sont d'ordre purement militaire.

A la suite de ce mouvement, les ouvriers de Kiel décrétent la grève générale et forment des Conseils d'ouvriers qui se joignent au Conseil de soldats des détachements de marins.

De Kiel, le mouvement gagne Lübeck et Hambourg, Le Conseil des ouvriers et soldats annonce, dans une proclamation, qu'il prend en mains le pouvoir à Lübeck et que ses buts sont les suivants : abolition de la dictature militaire, armistice immédiat et paix.

Le 6 novembre, la grève éclate au port de Hambourg et la révolution à Brême. Elle gagne ensuite Hanovre, Cologne, Magdebourg et Brunswick. Partout, des Comités d'ouvriers et soldats se forment et on peut dire qu'à la date du 9 novembre la Prusse est entre leurs mains.

Jusqu'à la nuit des 7-8 novembre, ce mouvement paraît d'ordre essentiellement militaire : à cette date, il devient politique. En Bavière, la famille royale est expulsée et la République est proclamée à Munich.

En présence des événements, le 9 novembre, Guillaume II renonce au trône[1] à la suite, notamment, d'un ultimatum remis au Chancelier par le socialiste Scheidemann, devenu Secrétaire d'État depuis la réforme de la Constitution d'Empire, intervenue le 28 octobre 1918. Ce document, rédigé par le parti social-démocrate, exigeait, outre l'abdi-

1. Le 28 novembre d'Amerongen (Hollande), où il s'était réfugié, l'Empereur confirme sa renonciation définitive à tous droits à la Couronne de Prusse et à la dignité impériale.

Le 1er décembre, une semblable renonciation, expresse et définitive, est rédigée par le Kronprinz.

cation de l'Empereur-Roi, une modification immédiate du Gouvernement prussien dans le sens démocratique indiqué par la résolution des membres de la majorité du Reichstag.

Eu égard aux circonstances, le Ministère prussien s'était retiré dès le 8 novembre. Son Vice-Président, le Dr Friedberg, de la fraction nationale-libérale, s'était chargé de la formation du nouveau cabinet, composé de deux représentants de chacun des partis formant la majorité du Reichstag.

Ce cabinet ne devait d'ailleurs être que de courte durée.

Le 9 novembre au matin, en effet, la grève générale éclate à Berlin, resté calme jusqu'à cette date. Les troupes chargées de réprimer l'émeute passent aux grévistes. Un Conseil d'ouvriers et soldats se forme, composé d'Ébert, Braun, Wells et Eugen Ernst, en qualité de représentants du parti social-démocrate et de douze hommes de confiance des ouvriers d'usines.

Ce Conseil d'ouvriers et soldats, prenant en mains le pouvoir politique, se met immédiatement à l'œuvre et commence des négociations entre les deux groupes du parti socialiste relativement à la formation d'un nouveau Gouvernement pour l'Empire et pour la Prusse.

Une première fraction de ce parti, représentée par les social-démocrates proprement dits désire construire le futur édifice constitutionnel sur une base essentiellement démocratique et aboutir au plus tôt, dans ce but, à la convocation d'une Constituante. Elle déclare insupportable tout despotisme, d'où qu'il vienne.

Une seconde tendance, représentée par les socialistes indépendants, vise à la transformation des conseils d'ouvriers et soldats en une institution permanente, définitive

et véritablement maîtresse des pouvoirs publics. Elle désire, en un mot, la dictature du prolétariat exercée par ces Conseils, dont une mission essentielle devrait être la socialisation rapide de tous les moyens de production.

Les négociations entamées aboutissent ; le 10 novembre, à la suite d'une entente intervenue entre les deux fractions du parti socialiste et au lendemain de la proclamation par Scheidemann, du haut d'une des fenêtres du Reichstag, de la République allemande et de l'effondrement du régime monarchique, le Comité exécutif du Conseil des ouvriers et soldats de Berlin nomme les membres du « Cabinet populaire de Prusse », choisis par lui en nombre égal dans chacun des deux groupes du parti, qui se partagent donc l'exercice du pouvoir :

Après avoir prescrit à tous les fonctionnaires de continuer à remplir leur emploi, afin de contribuer au maintien de l'ordre et de la sécurité, le nouveau Gouvernement lance, à la date du 13 novembre, la proclamation suivante au peuple prussien :

« Au Peuple prussien,

« La Prusse, comme l'Empire allemand et les autres États allemands confédérés, est devenue, de par la volonté du peuple, un État libre.

« Il est du devoir du nouveau Gouvernement prussien de transformer le plus rapidement possible la vieille Prusse et son fond réactionnaire en un État absolument démocratique, membre de la République unitaire et démocratique.

« Une Assemblée Constituante décidera de l'organisation future de l'État prussien[1] et de sa situation vis-à-vis du

1. Le Gouvernement confirma d'ailleurs ultérieurement son désir de s'en remettre à la volonté populaire du soin de décider du sort futur de

Reich, des autres États allemands et des puissances étrangères. Elle sera élue sur la base d'un suffrage égal pour tous, hommes et femmes, selon les principes de la représentation proprotionnelle.

« Jusqu'à la réunion de cette Assemblée constituante, la direction des affaires appartient à un Gouvernement provisoire qui s'appuie sur la confiance des Conseils d'ouvriers et soldats.

« Il considère que son premier devoir consiste à veiller en accord étroit avec le nouveau Gouvernement du Reich, au maintien de l'ordre et de la sécurité sur le territoire du pays et de se préoccuper de l'alimentation du peuple.

« Il compte, pour arriver à bien, sur l'intelligence et la bonne volonté de la population, en général, et, en particulier, sur la collaboration consciencieuse de tous les fonctionnaires de l'État et des corps administratifs autonomes. Tous les fonctionnaires qui se mettront à la disposition du nouveau Gouvernement se verront leurs droits confirmés de façon expresse, mais seront, par contre, tenus de remplir leurs obligations.

« Parmi les nombreuses tâches devant lesquelles la nouvelle et libre Prusse se trouve placée quant à présent et pour l'avenir, les suivantes sont à mettre au premier plan :

« Institution de la liberté de coalition absolue pour tous les ouvriers et fonctionnaires.

l'État. Le 15 décembre, en effet, la presse ayant annoncé que le Ministre Adolf Hoffmann aurait déclaré, au cours d'une réunion publique que : « Si les élections à la Constituante ne donnaient pas une majorité socialiste, l'Assemblée serait, comme en Russie, dispersée par les armes », le Gouvernement prussien fait savoir que « si M. Hoffmann s'est exprimé ainsi, le Ministère s'en tient, quant à lui, sur le pur terrain démocratique et qu'il respectera telles tendances populaires qui se dégageront des élections à l'Assemblée Nationale. » (Cf. Pürlitz, page 172.)

« Réforme fondamentale des traitements, salaires et pensions des fonctionnaires, ouvriers et retraités : allocations de cherté de vie suffisantes jusqu'à intervention d'une réglementation définitive.

« Réforme de tous les établissements d'enseignement : abolition de toute ingérence ecclésiastique dans les écoles ; séparation des Églises et de l'État.

« Démocratisation de tous les corps administratifs ; droit de suffrage absolument égal des deux sexes pour les élections municipales dans les communes rurales et urbaines. Transformation dans un sens démocratique des assemblées des Provinces et des Cercles.

« Achèvement et développement rapide de tous les moyens de communication, notamment des chemins de fer et des canaux.

« Aide à l'industrie et à l'agriculture ; modernisation de l'une et de l'autre. Réunion en associations des grandes exploitations industrielles et agricoles qui s'y prêtent.

« Transformation du droit et de la procédure criminelle dans un esprit démocratique et socialiste. Réforme de l'ensemble du système fiscal selon les principes de la justice sociale la plus stricte.

« Ces jours, au cours desquels il appartient au Gouvernement d'entreprendre son œuvre, font partie d'une époque grave et dure. La masse des devoirs qui incombent au Cabinet est écrasante. Les forces humaines et matérielles du pays se trouvent épuisées par quatre années d'une guerre terrible. Ce n'est que par l'accord unanime de toutes les parties du peuple que la décadence pourra être évitée.

« Ce que nous voulons : la Paix, la Liberté et du pain, ne pourra nous être assuré que si la vie économique se

poursuit normalement dans les villes et à la campagne.

« Donc, restez unis.

« Apportez-nous votre collaboration en vue du bien général.

Le Gouvernement prussien. »

Le 14 novembre, le Ministère prescrit que les lois et ordonnances jusqu'alors en vigueur subsistent, à moins qu'elles n'aient été expressément abrogées par lui : tous sont tenus de les respecter et les droits que chacun tire de leurs dispositions lui restent acquis.

En conséquence, tout Prussien doit se libérer, comme par le passé, des impôts et taxes en vigueur.

La même Ordonnance stipule que l'indépendance des tribunaux reste intacte. Les Conseil d'ouvriers et soldats n'ont nullement le droit de prescrire, ajoute-t-elle, que les jugements des tribunaux doivent leur être soumis, pour être valables.

Le 15 novembre, le Gouvernement ordonne, d'un commun accord avec le Comité exécutif du Conseil des ouvriers et soldats de Berlin, la dissolution de la Chambre des députés et l'abolition de la Chambre des seigneurs.

Aucun compte n'est tenu des protestations des Présidents des deux Assemblées, qui contestent, au nom des membres de celles-ci, le pouvoir du Gouvernement provisoire de modifier le Droit Constitutionnel en vigueur.

Le Ministère gouverne donc sans avoir aucune représentation populaire à ses côtés.

L'accord des deux fractions socialistes au sein du Gouvernement dure jusqu'à la réunion, à Berlin, du Congrès général des Conseils d'ouvriers et soldats de toute l'Allemagne, dans la période du 16 au 20 décembre 1918. Au

cours de ses réunions se manifestèrent de profondes divergences de vues entre les deux tendances socialistes.

L'Assemblée vota une motion Ludemann où, se déclarant titulaire du pouvoir politique dans le Reich, elle remettait l'exercice des pouvoirs législatifs et exécutif en Allemagne au Conseil des Commissaires du peuple, mais seulement jusqu'à réglementation à intervenir par les soins de l'Assemblée Nationale du Reich. Le Congrès, ajoutait-elle, élit, en outre, un Comité central des Conseils d'ouvriers et soldats qui exerce le contrôle des Cabinets allemand et prussien. Il a le droit de nommer et de révoquer les Commissaires du peuple du Reich et, jusqu'à fixation définitive du statut de l'État, les membres du Gouvernement prussien. Afin de surveiller la marche des affaires dans les Ministères, le Conseil des Commissaires du peuple désigne des adjoints aux ministres : dans chaque département, il y aura deux adjoints appartenant chacun à une fraction du parti socialiste. Ce Comité central doit être consulté avant la nomination des ministres et des adjoints.

Le vote de cette motion constituait déjà un échec pour les indépendants, puisqu'elle indiquait explicitement, conformément au vœu des socialistes majoritaires, que si les Conseils d'ouvriers et soldats étaient actuellement dépositaires du pouvoir, ils ne possédaient cette prérogative que jusqu'à réglementation définitive du statut de l'État par l'Assemblée Nationale.

Mais la défaite des éléments avancés fut totale après que le Congrés, par 344 voix contre 98 eût repoussé la motion Däumig, qui tendait à préciser qu'en tout état de cause, on s'en tiendrait au système des Conseils comme base de la Constitution de la République socialiste ; elle préconisait, en outre l'élection d'un Congrés national des

Conseils d'ouvriers et soldats qui déciderait sur la question de la Constitution et confiait, jusqu'à la date de sa réunion, l'exercice du contrôle suprême dans le Reich à un Comité central de 53 membres pris dans toutes les régions allemandes.

Le coup de grâce fut enfin donné aux indépendants par l'approbation de la motion Cohen, fixant au 19 janvier 1919, par 400 voix contre 50, les élections à l'Assemblée nationale du Reich.

La politique et les vues des socialistes-majoritaires triomphaient donc sur toute la ligne.

A la suite de ces événements, le Gouvernement prussien, fort des décisions du Congrès, prit, le 21 décembre, une ordonnance prescrivant que les élections à l'Assemblée Nationale Constituante de Prusse auraient lieu le 26 janvier 1919, donc une semaine exactement après celles à l Assemblée Nationale du Reich.

Il ne restait plus aux socialistes indépendants, dont la politique avait été mise en minorité si nettement par le Congrès, qu'à quitter la direction des affaires ; c'est ce qu'ils firent ; les membres du Cabinet appartenant à cette fraction donnèrent leur démission le 3 janvier 1919.

Les socialistes majoritaires demeurèrent donc seuls au Gouvernement.

SECTION B

L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUANTE

§ 1. — *Mode d'élection et composition*

L'Ordonnance du Gouvernement prussien en date du 21 décembre 1918, relative aux élections à la Constituante,

se réfère étroitement à la loi du Reich du 30 novembre 1918, concernant les élections à l'Assemblée nationale allemande.

Elle pose les principes suivants :

Les membres de l'Assemblée sont élus au suffrage universel, direct, secret et selon les principes de la représentation proportionnelle (art. 1er).

Sont électeurs : tous les Allemands, y compris les militaires présents sous les drapeaux et toutes les Allemandes[1] ayant accompli leur vingtième année au jour des élections (art. 2 et 3).

Chaque électeur a une voix (art. 1).

Seuls, sont exclus du droit de vote (art. 4) :

a) Les interdits ou les personnes sous tutelle provisoire.

b) Les individus qui ont perdu leurs droits civiques.

Sont éligibles tous les électeurs, à condition qu'au jour du scrutin, ils soient Prussiens depuis au moins un an (art. 5).

Lors des dernières élections à la Chambre des députés prussienne, on avait élu 443 députés dans 255 circonscriptions.

Selon l'ordonnance du 21 décembre 1918, 401 députés seulement sont à nommer, dans 23 circonscriptions, à raison, en principe, d'un par 100.000 habitants, en prenant pour base les chiffres du recensement du 1er décembre 1910. Dans chaque circonscription, le nombre des députés à élire varie, en fait, de 12 à 24.

Le vote a lieu au scrutin de liste, sans panachage possible, mais il est loisible aux partis de présenter des listes communes.

1. Le vote des femmes paraît avoir favorisé les partis de droite et surtout le centre.

La répartition des sièges s'effectue selon la méthode de représentation proportionnelle, dite système d'Hondt.

Voici un exemple pratique de son fonctionnement :

La plus petite circonscription prussienne, celle d'Osnabrück, Aurich et Stade comporte 1.079.919 habitants et a 11 députés à désigner.

Cinq listes sont en présence. Supposons que la répartition des suffrages entre elles se soit opérée ainsi[1] :

Listes A	B	C	D	E
6212	5626	1224	968	912

Pour obtenir les résultas du scrutin, on commence par diviser le chiffre total des voix obtenues par chaque liste par 1, 2, 3, 4,... etc., jusqu'à obtention des 11 quotients les plus forts.

On aboutit au résultat suivant :

Division par	A	B	C	D	E
1	6212	5626	1224	968	912
2	3106	2813	612	484	456
3	2070	1875	408	322	304
4	1553	1406	306	242	228
5	1242	1125	244	193	182
6	1035	937	204	161	152

Les 11 quotients les plus élevés sont ceux que nous

1. En vue de la clarté de l'exposé, les chiffres indiqués sont bien inférieurs au nombre des suffrages effectivement exprimés dans la circonscription envisagée.

avons soulignés : ils vont de 6212 à 1125 et appartiennent tous aux listes A, B et C.

Les listes A et B en renfermant 5 se verront attribuer chacune 5 sièges ; le onzième et dernier mandat de député sera dévolu à la liste C.

Au cas où les partis C, D et E auraient déclaré unir leurs listes dans le but de les faire envisager comme liste unique pour la répartition des sièges, le nombre total de leurs suffrages aurait été de :

$$1224 + 968 + 912 = 3104$$

La division par 1, 2, 3, etc., aurait donné :

Division par 1.....	3104
— — 2.....	1551
— — 3.....	1031
— — 4.....	776

En conséquence, le quotient le plus bas aurait été, non plus 1125 mais 1242 et la répartition des sièges se serait faite ainsi :

Liste A.	5 sièges
Liste B	4 —
Listes C, D et E ...	2 —

Les deux mandats échus à l'union des listes C, D, E auraient été attribués à chacune d'elles suivant les mêmes calculs. Dans notre exemple donc, la liste C en aurait un et la liste D le deuxième.

Le but des unions de listes est de permettre à un groupe politique qui n'est pas satisfait de la composition de la liste dressée par son parti d'en élaborer une autre et de la présenter aux électeurs, sans pour cela porter préjudice à son parti.

Elles peuvent être également très utiles à des partis à programmes peu divergents et permettre à leurs groupements de jouer un rôle important (union des listes de tous les partis bourgeois, par exemple).

Enfin, grâce à elles, l'inconvénient suivant peut être évité :

Supposons une liste isolée, sur laquelle se porte un certain nombre de suffrages : s'ils ne sont pas suffisants pour qu'un siège de député soit attribué à cette liste, il en résulte qu'ils ont été formulés, pratiquement, en pure perte. Il en est de même si, bien qu'ayant dépassé le chiffre minimum de voix nécessaires à l'obtention d'un siège, ils n'ont pourtant pas été suffisants pour provoquer l'attribution d'un second mandat à la liste isolée.

L'union des listes, peut, au contraire, puisqu'elle voit totalisés à son profit les suffrages advenus aux listes particulières qui la composent, permettre à celles-ci d'obtenir soit un siège, soit un mandat supplémentaire, ainsi que l'indique l'exemple précité.

Sont élus, dans chaque liste, les candidats y figurant les premiers, dans l'ordre de présentation, quel que soit le nombre des suffrages que chacun a personnellement obtenu.

Il n'y a pas d'élections partielles : si le député renonce à son mandat, meurt ou perd sa qualité pour quelque cause que ce soit, il est remplacé par le candidat qui, sur la même liste, vient immédiatement après le dernier élu de celle-ci :

Des élections du 26 janvier 1919 sortit une Assemblée Nationale ainsi composée, en partant de la droite :

		Députés
Deutschnationale Volkspartei		48
Deutsche Volkspartei		24
Christliche Volkspartei		85
Deutsch-demokratische Partei		65
Sozial-Démokratie		145
Socialistes indépendants		24
Partis indépendants	Paysans du Schleswig-Holstein	1
	Guelfes	2
	Hanovriens	7
	Soit :	401

dont 25 femmes.

Quelles étaient les tendances des principaux partis ?

La Deutschnationale Volkspartei, avec, comme principaux organes dans la presse : la *Deutsche Tageszeitung*, la *Deutsche Allgemeine Zeitung*, la *Kreuzzeitung*, la *Post* et la *Deutsche Volkszeitung*, souhaite une restauration de la monarchie. Partisan fervent de l'ancien régime, nationaliste, pangermaniste et militariste, adversaire du Gouvernement en tout état de cause, antisémite, ce parti votera contre la Constitution. Il se recrute principalement parmi la haute noblesse, les anciens officiers et les gros propriétaires fonciers de l'est et du nord-est.

A sa gauche, se place la Deutsche Volkspartei. Ses porte-paroles parmi les journaux sont : la *Tägliche Rundschau*, la *Kölnische Zeitung*, les *Frankfurter Nachrichten* et les *Hamburger Nachrichten*. Ce parti désire une monarchie constitutionnelle dans le genre de l'Angleterre. Ses sympathies vont vers la droite. Il combat la social-démocratie, rejette la socialisation des exploitations énonomiques, se montre l'adversaire des pacifistes internationaux. Il se recrute principalement parmi les capitalistes, les intel-

lectuels, les gros commerçants et les gros industriels, la petite noblesse, la haute bourgeoisie et les rentiers. C'est l'ancienne aile droite du parti national-libéral.

Puis vient le Centre, ou Christliche Volkspartei ; c'est principalement par la *Germania* et la *Kölnische Volkszeitung* qu'il fait entendre sa voix. Partisan d'une démocratie modérée, il votera la Constitution actuelle. Son but véritable est la mise en pratique des idées chrétiennes. Il s'oppose à toute dictature de classe, se prononce pour le régime représentatif et le système parlementaire. Il demeure partisan de l'école confessionnelle et de la liberté de l'enseignement. Il veut un pouvoir exécutif fort. Composé surtout d'éléments catholiques, il se recrute en particulier dans l'ouest et le sud de la Prusse, en Westphalie, Silésie et Rhénanie.

Continuant vers la gauche, nous rencontrons la Deutschdemokratische Partei, représentée dans la presse par le *Berliner Tageblatt*, la *Frankfurter Zeitung*, le *Kölnisches Tageblatt*, la *Breslauer Zeitung*, le *Berliner Lokal Anzeiger*, et le *Hamburger Korrespondent*. Ce parti manque un peu de cohésion et d'unité de doctrine. Son aile droite penche vers les éléments nationaux, tandis que son aile gauche tend à pratiquer une politique nettement démocratique. Quoi qu'il en soit, il se compose de républicains modérés de toutes nuances. Son principe fondamental est la souveraineté du peuple avec toutes ses conséquences. Il rejette la socialisation économique et admet la séparation des Églises et de l'État. Il recrute ses adhérents dans les classes moyennes : bourgeois, commerçants, industriels, cultivateurs. On y rencontre également de nombreux Juifs ralliés aux démocrates par crainte de l'antisémitisme des fractions de droite. Ce parti provient, en somme, d'une part

de l'aile gauche des anciens nationaux libéraux appelés « jeunes libéraux » et d'autre part du parti populaire allemand.

Tout à fait à gauche, siègent les Sozial-démocrates, dont les tendances sont reflétées dans la presse par le *Vorwärts*, de Berlin ; la *Volksstimme*, de Francfort; la *Tribune d'Elberfeld* ; la *Königsberger Volksstimme* ; ils visent à l'établissement d'une république absolument démocratique, à l'émancipation du prolétariat et à la lutte des classes ouvrières contre l'exploitation capitaliste ; ils désirent la socialisation des grandes entreprises et veulent que les travailleurs obtiennent la puissance politique pour transformer l'État en une grande société économique se suffisant à elle-même. Ils considèrent la religion comme une question d'ordre privé. Ce parti se recrute principalement parmi les ouvriers et les petits fonctionnaires.

A l'extrême gauche, viennent les socialistes indépendants, dont la *Freiheit*, de Berlin ; la *Sozialistische Republik*, de Cologne ; le *Volksrecht*, de Francfort ; le *Rhur-Echo*, d'Essen et la *Hamburger Volkszeitung* traduisent les buts. C'est le parti de l'action directe. Il votera contre la Constitution actuelle. Il proclame que, si la démocratie existe aujourd'hui au point de vue politique, il n'en est pas de même au point de vue social. S'il arrivait au pouvoir, ce parti établirait la dictature du prolérait. Il se prononce en faveur de la socialisation de toutes les exploitations : usines, mines, etc. Il provient du parti socialiste majoritaire, dont il a été exclu pendant la guerre pour ne pas avoir voté les crédits militaires. Il se recrute principalement parmi les ouvriers d'usines et quelques intellectuels.

Signalons enfin la présence, au sein de l'Assemblée, de partis particularistes :

Les Danois du Schleswig-Holstein y ont un représentant.

Quant aux Guelfes et Hanovriens, ils comptent neuf députés à la Constituante : ce parti, représenté dans la presse par le *Luchov Dannenberger Zeitung*, veut la reconstitution du royaume de Hanovre et sa séparation d'avec la Prusse, en d'autres termes : « dans une Allemagne et une Prusse libres, un libre Hanovre ». Il se recrute parmi la noblesse, les paysans et les industriels du Hanovre.

§ 2. — *La Constitution provisoire du 20 mars 1919*

L'Assemblée nationale de Prusse se réunit à Berlin le 13 mars 1919.

Elle élit comme président le député social-démocrate Leinert, premier bourgmestre de Hanovre[1].

Son devoir le plus urgent consistait à rédiger une Constitution provisoire, afin de remplacer le pouvoir dictatorial du Gouvernement, qui semblait peu en harmonie avec le principe démocratique, par un système nouveau qui s'appuierait sur la volonté du peuple.

C'est ce que fit l'Assemblée nationale en votant la loi sur l'organisation des pouvoirs publics en Prusse, du 20 mars 1919.

En voici les principales dispositions :

I. — *Pouvoirs de l'Assemblée nationale.*

Le pouvoir législatif et exécutif n'appartient ni au peuple, ni aux Conseils d'ouvriers et soldats, mais à l'Assemblée nationale, en propre. Elle possède :

1. Leinert avait été parmi les six premiers social-démocrates qui avaient fait leur entrée, en 1908, au Landtag de Prusse.

a) Tous les droits qui, aux termes de la Constitution du 31 janvier 1850, appartenaient aux Chambres.

b) Le droit de déterminer la Constitution future de la République de Prusse et son statut, comme membre du Reich allemand, et de voter des lois.

L'Assemblée Nationale tient des séances publiques. Elle vérifie elle-même les pouvoirs de ses membres, fixe seule son réglement, élit son président, ses vice-présidents et ses secrétaires ; elle prend ses décisions à la majorité absolue. Elle peut délibérer valablement si la majorité du nombre légal de ses membres est présente. Elle a le pouvoir d'instituer des Commissions d'enquête auxquelles toutes les autorités de l'État sont tenues de fournir des renseignements.

Les membres de l'Assemblée nationale n'ont besoin, quand ils sont fonctionnaires, d'aucun congé pour y siéger. Ils sont les représentants de l'ensemble du peuple et ne sauraient être liés par des instructions impératives. Ils jouissent de l'immunité et ont droit à une indemnité.

II. — *Le Gouvernement.*

Le Président de l'Assemblée nationale nomme les membres du Gouvernement de l'État.

Ce Gouvernement consiste en un Collège composé de tous les Ministres d'État. A sa tête se trouve un Ministre-Président qui le dirige et a voix prépondérante en cas de partage.

Le Gouvernement a l'exercice du pouvoir exécutif. Toutes les autoriés de l'État dépendent de lui. Il exerce tous les pouvoirs qui, aux termes des lois et ordonnances, appartenaient au roi.

Toutefois, il n'a pas la direction de l'Église protestante :

elle sera assumée provisoirement par trois Ministres d'État appartenant à la religion protestante, à désigner par le Gouvernement.

Le Ministère a le devoir de promulguer la Constitution et les lois.

Chaque Ministre a besoin, pour pouvoir continuer à exercer ses fonctions, de la confiance de l'Assemblée Nationale. Il est responsable et doit se retirer quant l'Assemblée lui enlève sa confiance par un vote exprès.

Les Ministres d'État et les Commissaires du Gouvernement ont le droit d'assister aux débats de l'Assemblée Nationale et d'y prendre la parole à tout moment, même s'ils ne sont pas députés. Par contre, ils sont tenus, à la demande de l'Assemblée, de lui donner les éclaircissements qu'elle requiert ou d'indiquer la raison pour laquelle ils ne peuvent les lui fournir.

Le Gouvernement n'a pas le droit de clôturer les débats de l'Assemblée ni d'ajourner celle-ci.

Pendant l'intervalle des sessions, il peut prendre des ordonnances ayant force de loi, en vue du maintien de la sécurité générale ou dans le but d'écarter un danger public, à condition que lesdites ordonnances ne soient pas en contradiction avec la législation existante.

III. — *La Législation.*

La loi du 20 mars 1919 prescrit que les lois et ordonnances antérieures à cette date restent en vigueur dans la mesure où elles ne sont pas contredites par elle.

Il en est de même des ordonnances rendues et promulguées jusqu'alors par le Gouvernement provisoire : une liste de ces dernières devra être présentée à l'Assemblée

nationale dans un délai d'un mois ; celles qui n'auront pas été approuvées par elle devront être abrogées.

Telle était, dans ses grandes lignes, la teneur de la Constitution provisoire de la République de Prusse.

Afin d'être à même de déterminer d'une façon définitive les institutions politiques futures du pays, il convenait, avant tout, pour les Constituants, d'attendre le vote de la Constitution du Reich. L'Assemblée nationale allemande, réunie à Weimar, avait reçu, en effet, pleins pouvoirs de la part du peuple pour fonder l'organisation nouvelle du Reich sur telles bases qu'elle avait à choisir librement.

Il lui était donc loisible, notamment, soit de faire de l'Allemagne un État absolument unitaire en procédant à la suppression totale des États confédérés — auquel cas le vote, par les représentants de chacun d'eux, d'une Constitution particulière, serait devenu sans objet — soit de partir d'une autre conception et de maintenir les anciens États membres du Reich, en imposant à leurs Constitutions respectives le respect de certains principes jugés fondamentaux et de certaines limites nettement précisées.

C'est cette dernière voie qu'adopta la Constitution du Reich du 11 août 1919.

Du point de vue général comme du point de vue spécialement prussien, voici l'essentiel de ce qu'il faut connaître de ce texte pour être à même de bien comprendre l'aspect sous lequel se présentait, pour les rédacteurs du projet de Constitution prussienne d'abord, et ensuite pour l Assemblée Nationale elle-même le problème de l'élaboration de la Constitution définitive :

1e Tout d'abord, la Constitution du Reich ne reconnaît

plus à la Prusse aucune espèce d'hégémonie dans l'Empire. Tandis que, pour reprendre l'expression du Professeur Schücking, « de 1867 à 1918, la Prusse avait été au-dessus du Reich », les Constituants allemands ont voulu désormais « que le Reich soit au-dessus d'elle ».

Les privilèges dont elle bénéficiait autrefois et l'hégémonie qu'elle exerçait en Allemagne tenaient principalement au fait que le roi de Prusse était, de droit, Empereur allemand ; ils s'affirmaient dans le domaine législatif, militaire et fiscal ; il en dérivait également une prépondérance morale et une influence considérables.

Or, les fonctions de Président du Reich ne sont, à présent, liées à aucune fonction prussienne, le Président étant élu par le peuple entier.

Quant au Conseil fédéral ou Bundesrat, où la prépotence prussienne se manifestait tout particulièrement, il a disparu complètement.

Rappelons que sa présidence appartenait, de plein droit, à la Prusse qui pouvait, de ce fait, s'opposer à toute modification législative ayant trait à l'armée, à la marine, aux impôts d'Empire.

De plus, la Prusse pouvait, pratiquement, se mettre en travers, au sein de cette Assemblée, de toute modification constitutionnelle puisqu'elle y possédait 21 voix, alors que 14 suffisaient à arrêter toute réforme de cette nature.

Il a été remplacé par l'actuel Conseil d'Empire ou Reichsrat, dans lequel la Prusse est titulaire, sans doute, de 22 voix mais dont le rôle est des plus réduits.

La Prusse n'a donc plus, au sein de l'État allemand, que la place qui lui revient, du fait de sa population, mais il est important de noter que cet élément lui suffit pour bénéficier encore de la majorité des sièges au Reichstag,

étant donné qu'elle comporte, à elle seule, plus des 4/7 de la population du Reich.

2° Était-il possible aux Constituants allemands de pallier cet inconvénient d'une Prusse encore suffisamment forte pour pouvoir continuer à imposer, par l'effet de la puissance numérique de sa population, sa volonté dans les questions importantes ?

Évidemment oui : le remède consistait à diviser la Prusse en plusieurs « Pays », à la morceler. C'était là l'opinion, notamment, d'Hugo Preuss, alors Ministre de l'Intérieur du Reich, qui prit une part de premier plan à l'élaboration de la Constitution allemande. Il estimait, quant à lui, qu'il était impossible, si l'on voulait briser complètement l'hégémonie prussienne, détruire la suprématie du pouvoir militaire et organiser un régime vraiment démocratique dans le Reich « de maintenir, au point de vue juridique, politique et économique une République de quarante millions d'habitants au milieu d'une autre République de soixante-dix millions[1]. »

Cette thèse ne prévalut pas dans son entier. Une Prusse forte fut, au contraire, jugée nécessaire au maintien de l'Empire ; elle fut considérée comme « l'armature », la « pierre angulaire » du Reich, la condition de la puissance de celui-ci ; survivant à toute tentative de morcellement, la Prusse subsista comme État ou, pour parler le langage exact de la Constitution, comme « Pays », comme « Land ».

Les seules concessions que l'Assemblée Nationale allemande fit à l'idée de l'affaiblissement de la Prusse se rencontrent :

a) Dans l'art 18 de la Constitution du Reich, dont le

1. Cf. Baumont et Berthelot, *l'Allemagne, lendemains de guerre et de Révolution*, page 21 ; et Brunet, *la Constitution allemande*, page 65.

principe essentiel est de faciliter les modifications territoriales des « Pays », en ce sens que des « Pays » nouveaux peuvent être créés, même contre la volonté de l'État intéressé, si tel est le vœu des populations. Encore décide-t-il qu'une modification territoriale ne pourra se faire contre la volonté du Pays intéressé pendant une période de deux ans après le vote de la Constitution. Le Prusse se trouvait donc, de ce fait, prémunie pendant deux ans à dater du 11 août 1918 contre tout morcellement et notamment contre une séparation de la Rhénanie.

b) dans l'article 63 de la Constitution qui décide que tandis que les Pays sont représentés au sein du Conseil d'Empire (Reichsrat) par les membres de leurs gouvernements, la moitié des voix prussiennes sera désignée, au contraire, par les administrations des provinces de ce Pays.

« Ainsi, pour reprendre les termes de M. Brunet[1], l'Assemblée Nationale, qui n'a pas eu la force de réaliser directement un démembrement de l'État prussien et qui a ajourné à deux ans toute tentative pouvant être faite dans ce sens, a cependant ici essayé d'amorcer la réforme. Il semble, en effet, que si les provinces prussiennes reçoivent progressivement une autonomie de plus en plus large, si les attributions qui leur sont accordées sont assez étendues pour pouvoir être comparées à celles de moins en moins importantes laissées aux Pays, leur assimilation à ceux-ci sera facilitée et hâtée par le fait que, comme eux, elles sont directement représentées au Reichsrat. Chacune d'entre elles pourra défendre ses intérêts particuliers, peut-être différents de ceux des autres provinces ; elles

1. Brunet, *la Constitution allemande*, page 217.

pourra surtout revendiquer ses droits et faire valoir ses intérêts à l'encontre de l'État prussien dont le centralisme autoritaire sera brisé. »

3° La Prusse est soumise, au même titre que les autres Pays membres du Reich, aux limitations qu'apporte à leur compétence respective et notamment à l étendue de leurs pouvoirs constitutionnels la Constitution d'Empire.

Elle stipule, sans doute, en son art. 5, que « le pouvoir politique est exercé, dans les affaires d'un Pays, par les organes du Pays, sur la base de la Constitution de ce Pays », mais il n'en reste pas moins que bon nombre d'autres de ses dispositions viennent restreindre les prérogatives des Pays. Ces dispositions sont les suivantes :

1° L'art. 17 de la Constitution d'Empire, qui pose en principe l'obligation pour les Pays membres du Reich d'adopter, comme type uniforme de gouvernement, la République, comme mode de suffrage, le suffrage universel, égal, direct et secret et, comme principe gouvernemental, celui suivant lequel les Ministres doivent jouir de la confiance de la représentation populaire.

2° L'art. 6, qui précise les matières sur lesquelles le Reich a le droit de légiférer, à titre rigoureusement exclusif.

3° L'art. 12, qui stipule que les Pays ne conservent leur doit de légiférer qu'aussi longtemps et pour autant que le Reich n'use pas lui-même de ce droit.

4° Les art. 10 et 11, qui disposent que le Reich peut, relativement à bon nombre de questions, établir des principes (religion, enseignement, statut des fonctionnaires, législation foncière, etc.), dont la seule réglementation de détail est laissée aux législateurs des Pays.

5° L'art. 14, qui stipule, qu'en principe, les lois du Reich sont exécutées par les autorités des Pays.

6° L'art 13, qui met en évidence la maxime « *Reichsrecht bricht Landsrecht* », « Droit d'Empire passe droit de Pays ».

7° L'art. 15, aux termes duquel :

« Le Gouvernement du Reich exerce la surveillance dans les domaines dans lesquels le pouvoir législatif appartient au Reich.

« Pour autant que les lois du Reich doivent être exécutées par les autorités des Pays, le Gouvernement du Reich peut édicter des instructions générales. Il est autorisé à envoyer des Commissaires, pour surveiller l'exécution des lois du Reich, auprès des autorités centrales des Pays et, du consentement de celles-ci, auprès des autorités subordonnées.

« Les Gouvernements des Pays ont le devoir, à la requête du Gouvernement du Reich, de combler les lacunes constatées dans l'exécution des lois du Reich. »

Éclairé par les dispositions de la Constitution du Reich, qui formaient pour lui et pour l'Assemblée constituante autant de données du problème à résoudre, le Gouvernement prussien fit procéder aussitôt à l'élaboration d'un projet de Constitution définitive minutieusement étudié.

§ 3. — *Le vote de la Constitution définitive*

Le 25 février 1920, le Gouvernement déposa à l'Assemblée nationale le projet de Constitution préparé au Ministère de l'Intérieur[1].

Ce projet s'inspirait visiblement de la loi du 20 mars 1919 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs

1. Document n° 2.000, de l'Assemblée Nationale de Prusse.

publics, au point de vue, notamment, des attributions de la Diète.

Son art. 3 disposait : « Le peuple exprime sa volonté, au sujet des affaires publiques, par l'intermédiaire d'une Diète nommée par lui. »

Cette Diète devait être élue au suffrage universel, égal, direct et secret, et constituer l'organe unique et absolu qui aurait représenté la volonté du peuple.

Aucune part directe dans la gestion des affaires de l'État n'était reconnue à l'ensemble du peuple : ni l'initiative populaire, ni le *referendum* n'était prévus.

Il n'était pas davantage question d'instituer, à côté de la Diète, une deuxième Chambre qui aurait été recrutée autrement que le Landtag : c'était exclusivement en matière de lois ayant rapport aux Finances et, par conséquent, relativement à un domaine restreint, que le projet prévoyait un Conseil des Finances, composé des membres prussiens du Conseil d'Empire, de certains fonctionnaires de l'Administration des Finances et d'un nombre déterminé de membres élus par la Diète.

Quant aux attributions de cette Diète, elles étaient les mêmes que celles que lui assignait la loi du 20 mars 1919. Selon l'art. 24 du projet, il était du pouvoir du Landtag de voter les lois, de déterminer le budget, d'indiquer selon quels principes généraux les affaires publiques devaient être administrées et de surveiller leur bonne marche. Les traités avec d'autres États avaient également besoin de son approbation.

Le Ministère, en tant que Collège, et chaque ministre en particulier, devaient jouir de la confiance populaire qui leur était accordée ou refusée par l'intermédiaire de la Diète. Le premier ministre et, sur la proposition de

ce dernier, les autres membres du Cabinet étaient désignés par le président de la Diète.

Le projet de Constitution ne prévoyait pas de Président d'État, qui aurait été à la Prusse ce que le Président du Reich est à l'Empire. On craignait, avec juste raison, que l'institution d'un Chef d'État prussien n'amenât de nombreuses frictions entre le Reich et la Prusse et qu'une rivalité ne se produisît entre ces deux personnages. Le projet attribuait donc aux Ministres d'État, en tant que Collège, les prérogatives qui auraient pu être confiées au Président d'État, si la Constitution avait institué cette charge. Ainsi, c'est au Ministère que le projet confiait la dissolution du Landtag : c'était aller beaucoup trop loin ; en effet, c'est à la confiance de la Diète que le Ministère devait sa propre existence, sa propre vie ; il ne pouvait donc jouir de l'indépendance nécessaire pour décider librement de la dissolution de la Chambre.

Le projet conservait, d'autre part, le principe centralisateur de l'ancien régime. Ce fait se manifestait à un double point de vue : d'abord, il n'était pas prévu pour les provinces qui pourtant avaient chacune leurs tendances particularistes, de représentation auprès du pouvoir central. De plus, le domaine des affaires réservées à leur décision propre n'avait pas été étendu. Le projet se bornait, à ce point de vue, à indiquer qu'elles avaient le droit de s'administrer elles-mêmes sous la surveillance de l'État ; il s'en remettait à une loi ultérieure du soin de réglementer cette question d'une façon plus précise.

L'examen de ce projet par l'Assemblée Nationale fut d'abord retardé par les événements consécutifs au coup d'État de Kapp. La première délibération en séance plénière eut lieu les 26 et 28 avril 1920 : comme il fallait s'y

attendre, les controverses y furent très nombreuses entre les partis.

La droite réclamait la création d'une deuxième Chambre, qui aurait été composée d'éléments élus par les différentes professions, par les corps administratifs autonomes, etc., et qui aurait eu, en matière législative, les mêmes droits que la Chambre prévue par le projet. Ces mêmes partis faisaient également campagne pour l'institution d'un Chef d'État, d'un Président d'État.

Par contre, les représentants de la gauche, voulant fortifier la situation de la Diète, préconisaient la suppression du Conseil des Finances : ils voyaient dans cette institution un organe de tutelle pour la Diète.

Quant aux partis du centre, ils s'attachèrent particulièrement à montrer la nécessité de tenir compte des aspirations provinciales, de donner aux provinces une représentation auprès du pouvoir central et de leur consentir de larges pouvoirs d'autonomie. Ils firent des efforts dans ce sens pour provoquer la création d'un Conseil d'État recruté parmi les élus des provinces, Assemblée qui coopérerait à la législation et à l'administration.

Enfin, il se trouva des membres de tous les partis pour insister sur ce fait que la Diète ne devait pas être le seul organe de la volonté populaire, mais qu'il convenait de concéder au peuple, dans son ensemble, la possibilité de manifester sa manière de voir d'une façon directe, au moyen de l'initiative et du référendum populaires.

Le projet fut transmis le 28 avril 1920 à la Commission de la Constitution. Les travaux de celle-ci, commencés le 16 juin se terminèrent le 8 octobre 1920. Présidée par le Dr Porsch, député du Centre, elle désigna comme rapporteurs : pour la Section VII, relative à l'autonomie des

provinces, le député Beyer, de Haute-Silésie, membre du parti du Centre et, pour les autres sections, le Dr Berndt, de Stettin, adhérent à la fraction démocrate.

La question de la deuxième Chambre, du Président d'État et de l'autonomie des provinces fut toujours au premier plan des délibérations. Les motions des partis de droite, tendant à instituer une deuxième Chambre, furent repoussées ; la création d'un Conseil d'État composé des représentants des provinces, fut par contre, adoptée. Aucune suite ne fut donnée à la tendance des partis réactionnaires à vouloir organiser une Présidence d'État. Le désir des partis modérés de voir attribuer à la présidence du Conseil d'État certaines prérogatives, qui auraient renforcé son prestige, comme le droit de nomination ou de co-nomination des Ministres, le pouvoir de dissoudre la Diète, ne fut pas davantage pris en considération.

En ce qui concerne la dissolution de la Diète, la Commission admit qu'elle s'opérerait, non plus par voie d'Ordonnance du Ministère, mais à la suite, soit d'une décision de l'Assemblée elle-même, soit d'un vote populaire, qui pouvait être provoqué d'ailleurs par le Conseil d'État.

Elle confia au Landtag lui-même le soin de désigner le Premier Ministre.

Quant à la question de l'autonomie des provinces, les membres de la commission finirent par se mettre d'accord, après des négociations très difficiles, sur les projets élaborés par le parti du Centre, qui prévoyaient une extension très notable des droits et de l'autonomie des provinces.

Sorti des délibérations de la Commission, le projet, modifié, aux divers points de vues que nous venons d'indiquer, fut soumis en deuxième, puis en troisième lecture à

l'Assemblée Nationale qui ne le retoucha d'ailleurs que fort peu en séance plénière.

Il fut voté définitivement le 30 novembre 1920 par 280 voix contre 60 et 7 abstentions.

Se prononcèrent en sa faveur : la Deutsche Volkspartei, le Centre, les Démocrates et les Social-Démocrates. Votèrent contre lui : les Socialistes indépendants et la Deutschnationale Volkspartei, donc les deux partis extrêmes.

La Constitution, promulguée le jour même au *Bulletin des Lois*[1], entra aussitôt en vigueur.

L'Assemblée Nationale n'en resta pas moins en fonctions jusqu'à réunion de la Diète, élue le 20 février 1921, qui tint sa première séance à Berlin le 10 mars suivant.

Au cours de cette période de décembre 1920 à mars 1921, l'Assemblée Nationale fut considérée comme Diète, conformément d'ailleurs à l'art. 85 de la Constitution et vota, en cette qualité, bon nombre de lois importantes, au premier rang desquelles il y a lieu de mentionner les lois relatives aux élections au Landtag, aux Diètes provinciales et de Cercles et au Conseil d'État.

---

1. *Bulletin des Lois prussiennes*, année 1920, n° 54, page 543.

CHAPITRE III

Le Statut territorial de la Prusse

« La Prusse, dispose l'art. premier de la Constitution, fait partie intégrante du Reich allemand.

« L'assentiment de la Prusse, demandé par la Constitution d'Empire pour une modification territoriale est donné par une loi. »

Reprenons séparément chacune de ces deux propositions :

1° La Prusse fait partie intégrante du Reich allemand. *(Preussen... ist Glied des deutschen Reiches.)*

Cette formule confirme l'appartenance de la Prusse au Reich. Cette appartenance découlait déjà de l'art. 2 de la Constitution du Reich, qui stipule :

« Le territoire du Reich se compose du territoire des Pays allemands. »

L'expression « *Glied* » prend ici, à s'en tenir aux paroles du rapporteur Berndt, une signification toute spéciale[1].

« Je tiens pour très heureuse, disait-il à la séance de la Commission du 16 juin, la formule : La Prusse fait partie intégrante *(Glied)* du Reich allemand ; elle s'oppose à celles employées dans d'autres Constitutions, par exemple dans celle de la Bavière, où il est dit que la Bavière est

1. Compte rendu des séances de la Commission de la Constitution. Document n° 3.120 B, p. 3.

« membre » *(Mitglied)* du Reich allemand. Tandis, en effet que le mot « *Mitglied* » implique toujours une part de volonté et que l'on peut, suivant sa libre décision, devenir ou non « membre » de quelque institution, le mot « *Glied* », partie intégrante, contient une signification vraiment organique ; il ne dépend pas, en effet, uniquement de la volonté, d'être ou de ne pas être « partie intégrante » de quelque chose. »

Le rapporteur voulait mettre en évidence par là l'indissolubilité des liens qui rattachent la Prusse à l'Allemagne.

2° « L'assentiment de la Prusse, demandé par la Constitution du Reich, pour une modification territoriale, est donné par une loi. »

Pour bien comprendre cette disposition, il y a lieu de se référer aux principes généraux que pose, en matière de modification territoriale, l'art. 18 de la Constitution du Reich.

Il résulte de ce texte que le droit en vigueur est, sur ce point, le suivant :

Les modifications à intervenir dans le territoire de la Prusse — comme d'ailleurs dans celui des autres Pays — sont du ressort d'une Loi du Reich.

Tel est le principe général.

On peut ramener à trois les cas où il trouve son application :

1° La modification territoriale touche à la fois au territoire de la Prusse et aux frontières du Reich et elle doit intervenir autrement que par traité de paix : elle sera réalisée (art. 78 de la Constitution du Reich) par une loi ordinaire du Reich, après que l'assentiment de la Prusse aura été obtenu.

2° La modification territoriale affecte le territoire de la

Prusse et les frontières du Reich, mais elle figure dans un traité de paix : elle sera opérée par une loi ordinaire du Reich, sans qu'il soit besoin de recueillir le consentement de la Prusse (art. 45 § 2 de la Constitution du Reich).

Cette procédure a, notamment, trouvé son application relativement aux modifications territoriales impliquées par le traité de paix signé à Versailles, le 28 juin 1919.

Ce traité a été soumis à l'approbation de l'Assemblée Nationale du Reich et est devenu la loi allemande du 16 juillet 1919. Cette manière de faire était d'ailleurs en parfaite harmonie avec l'art. 6§ 2 de la loi relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics dans le Reich du 10 février 1919 qui stipule que « les déclarations de guerre et conclusions de paix sont du ressort d'une loi du Reich ». Cette prescription a été répétée par l'art. 45 § 2 de la Constitution du Reich. De plus, il résulte de l'art. 6 § 1 de la même Constitution que le Reich a seul le droit de légiférer sur les relations avec l'étranger.

Il est à retenir de l'examen de l'ensemble de ces textes que le Reich a une compétence absolument exclusive relativement aux modifications dans le territoire des pays, en général et de la Prusse, en particulier, intervenues par traités de paix.

En conséquence, ni l'Assemblée Nationale prussienne, ni le gouvernement prussien n'auraient pu s'opposer juridiquement à des cessions de territoires résultant directement du traité de paix approuvé par le Reichstag, pas plus qu'ils n'auraient pu ou ne pourraient mettre obstacle aux modifications territoriales consécutives aux plébiscites prévus dans ce traité.

3° La modification territoriale envisagée n'affecte pas

les frontières du Reich, mis uniquement celles des Pays-membres. Il s'agit, par exemple, d'un territoire prussien qui veut se détacher de la Prusse.

Deux hypothèses peuvent intervenir ici :

a) Si la Prusse ne donne pas son consentement à la modification territoriale, une loi constitutionnelle du Reich est nécessaire pour la prononcer.

b) Une loi ordinaire suffit au contraire, si la Prusse donne son assentiment à la modification ou si, le refusant, la modification est pourtant désirée par la population et présente un intérêt prépondérant pour le Reich.

Aux termes des paragraphes 4 et 5 de l'art. 18 précité, la volonté de la population doit être établie par un plébiscite. Le Gouvernement du Reich, qui peut toujours le provoquer spontanément, doit le prescrire si un tiers des habitants du territoire à séparer, jouissant de leurs droits d'électeurs au Reichstag, le demandent.

Pour que le plébiscite soit affirmatif et aboutisse à la modification territoriale, il faut qu'il ait réuni la majorité des 3/5 des voix exprimées, représentant au moins la moitié des suffrages des habitants titulaires du droit de vote.

Au cas où ces conditions sont réunies, il appartient au Gouvernement du Reich de provoquer, de la part du Reichstag, le vote de la loi qui prononcera les modifications territoriales demandées par les populations,

Les dispositions relatives aux modifications territoriales à intervenir conformément aux vœux des populations, mais contre la volonté du gouvernement prussien ne doivent, aux termes de l'art. 167 de la Constitution du Reich, entrer en vigueur que deux ans après la « publication de la dite Constitution ». Ce n'est donc que depuis le

12 août 1921 qu'elles sont applicables : antérieurement à cette date donc, aucune parcelle du territoire prussien ne pouvait songer à se séparer de la Prusse sans le consentement de ce pays.

Cette disposition avait pour but de combattre les tendances séparatistes qui se faisaient jour, à l'époque du vote de la Constitution du Reich, dans diverses provinces prussiennes et notamment en Rhénanie. Sa disparition est intéressante à enregistrer et la Prusse n'est plus désormais, contrairement à l'époque qui a précédé le 12 août dernier, garantie contre tout morcellement pouvant provenir de la volonté des populations intéressées : leurs vœux peuvent depuis lors être légalement émis et sanctionnés.

Le Gouvernement prussien, craignant les résultats de plébiscites de cette nature, s'ingénie à les faire différer, surtout sur la rive gauche du Rhin et au Hanovre, où le cri de ralliement tend à demeurer toujours, malgré tout, comme à la fin de 1918 : « *Los von Berlin* ».

Il semble y avoir abouti, artiellement et momentanément du moins en Rhénanie.

Le 9 juin dernier, en effet, les élus rhénans du parti du Centre réunis à Königswinter publièrent un manifeste dont voici la substance :

« Nous nous déclarons d'accord avec l'attitude prise par nos représentants à la Diète provinciale rhénane ; aucun plébiscite, basé sur l'art. 18 de la Constitution d'Empire, n'aura lieu en Rhénanie, pendant la durée de l'occupation du territoire rhénan, même après l'expiration du délai prévu par l'art. 167.

« Nous nous attendons à ce que, par égard pour la situation du territoire occupé, on s'abstienne aussi dans d'autres

parties du territoire de toute manifestation pour un plébiscite jusqu'à ce moment — à moins que le délai ne soit prolongé par des voies légales[1]. »

Il convient d'ajouter d'ailleurs que le 26 juillet 1921, regrettant cette déclaration et estimant que le manifeste de Königswinter allait trop loin, ils affirmaient « qu'il était inopportun de se lier jusqu'à l'expiration du délai d'occupation et qu'au contraire il y aurait lieu d'examiner dorénavant chaque année si les circonstances permettaient ou non la mise en œuvre du plébiscite prévu à l'article 18 ».

Mais une question se pose ici : à qui appartient-il, en Prusse, de donner ou de refuser l'assentiment du Pays lorsque ledit assentiment est requis par la Constitution du Reich dans les conditions que nous venons d'examiner ?

A cette question répond, en ces termes, l'article premier de la Constitution :

« L'assentiment de la Prusse, demandé par la Constitution du Reich à une modification territoriale, est donné par une loi. »

C'est d'une loi simple qu'il s'agit, et non pas d'une loi constitutionnelle.

Notons que la Constitution prussienne aurait tout aussi bien pu décider que l'assentiment en question devrait être donné, soit par une loi constitutionnelle, soit par une simple décision du Gouvernement, sans intervention de la représentation populaire.

Il nous reste à mentionner, pour tâcher d'être complet sur la question du territoire, la situation spéciale faite à

1. Jacques Bardoux, *Aux écoutes de l'Allemagne*, *l'Opinion* du 27 août 1921, page 228.

la Haute-Silésie, situation qui sort du droit commun que nous venons de définir.

On sait que l'annexe à l'art. 88 du traité de Versailles a prescrit qu'un plébicsite devrait avoir lieu, sur ce territoire, dix-huit mois au plus tard après l'entrée en fonctions de la Commission interalliée. Les puissances alliées et associées se sont réservé le droit de déterminer, au vu des résultats de ce plébiscite, la frontière germano-polonaise.

Eu égard à cette disposition, une loi prussienne du 14 octobre 1919 a fait de la Haute-Silésie, englobée jusque-là dans le territoire de la Province de Silésie, une province séparée : la Province de Haute-Silésie.

A son tour, une loi du Reich du 27 novembre 1920, est venue stipuler qu'après intervention du plébiscite prévu au traité, les populations de Haute-Silésie pourraient exprimer leur volonté sur le point de savoir si le pays doit devenir un Pays indépendant dans le cadre du Reich allemand ou, au contraire, demeurer une province prussienne.

Cette loi, incorporée à l'art. 167 de la Constitution du Reich, est ainsi libellée :

« Dans la province de Haute-Silésie aura lieu, dans les deux mois qui suivront la date à laquelle les autorités allemandes auront recouvré l'administration du territoire actuellement occupé, un plébiscite qui portera sur le point de savoir s'il doit être constitué un Pays de Haute-Silésie.

Si, à cette question, le prébiscite répond oui, ce Pays devra être organisé sans retard et sans qu'il soit besoin d'une loi du Reich. »

Les dispositions suivantes seront valables à cet égard :

1° Une Assemblée nationale devra être élue : elle sera convoquée dans les trois mois après la détermination

officielle des résultats du scrutin, en vue de la désignation du Gouvernement et du vote de la Constitution. Le Président du Reich prendra une Ordonnance relative à ces élections, en s'inspirant des principes de la loi électorale du Reich et fixera le jour du vote.

2° Le Président du Reich déterminera, après entente avec l'Assemblée Nationale de Haute-Silésie, la date à partir de laquelle le Pays sera considéré comme organisé.

3e Acquéreront la nationalité haute-silésienne :

a) Les ressortissants du Reich majeurs qui, au jour de l'organisation du Pays de Haute-Silésie, y auront leur domicile ou leur résidence continue.

b) Tous les ressortissants prussiens majeurs nés sur le territoire haut-silésien qui déclareront, dans le délai d'un an après l'organisation du Pays, au Gouvernement ocal, qu'ils désirent acquérir la nationalité haute-silétienne.

c) Tous les ressortissants du Reich qui, par suite de naissance, de légitimation, de mariage, suivent la nationalité d'une des personnes visées aux alinéas *a* et *b*.

Il n'a pas encore été procédé à ce vote populaire à l'heure actuelle (novembre 1921).

CHAPITRE IV

Les Institutions démocratiques

La souveraineté nationale et, à sa suite, la forme républicaine du Gouvernement, le suffrage universel, la démocratie directe et le régime suivant lequel le Gouvernement doit jouir de la confiance de la représentation populaire : telles sont les principales institutions démocratiques prévues par la Constitution.

Chacune d'elles fera l'objet, avec l'indépendance du pouvoir judiciaire, d'une des sections du présent Chapitre, à l'exception toutefois des rapports du Gouvernement et des Assemblées qui, en raison des développements qu'ils comportent, seront décrits et analysés en un Chapitre spécial : le chapitre v.

SECTION A

LA SOUVERAINETÉ NATIONALE

La Constitution a admis entièrement ce principe. Il est inscrit dans le préambule même de celle-ci. :

« Le Peuple prussien, y lisons-nous, par son assemblée nationale Constituante, s'est donné la Constitution publiée par le présent acte.»

C'est donc le peuple lui-même qui s'est choisi ses institutions actuelles : l'Assemblée Nationale n'a été, en la circonstance, que son organe.

L'art. 2 du texte confirme d'ailleurs nettement cette notion et dispose expressément :

« Le pouvoir politique émane de l'ensemble du peuple. »

Donc, tandis que, sous l'empire de l'ancienne doctrine, le peuple était, au même titre que le territoire, « objet » de la souveraineté exercée par le monarque, il est devenu, avec le changement de régime, le « sujet », le titulaire actif de cette souveraineté.

Il dispose du pouvoir politique, du « *Staatsgewalt* », comme en disposait autrefois le roi. Il en est le « *Träger* », le dépositaire, comme le prince lui-même l'était.

Bref, pour reprendre l'expression même du Dr Berndt, rapporteur : « A la place des sujets de l'ancienne Prusse, nous trouvons à présent des citoyens égaux en droits. »

Le peuple souverain est vraiment, comme l'indiquent les commentateurs de la Constitution, « l'organe suprême » de l'État. C'est lui qui en est maintenant le centre de gravité. Cette prérogative ne signifie d'ailleurs nullement que le peuple doive toujours procéder lui-même, de façon immédiate, à l'exercice du pouvoir politique, dans toutes les manifestations dont ce dernier est susceptible.

En réalité, selon l'art. 3 de la Constitution, cet exercice de la souveraineté se traduit :

a) Directement, par le suffrage du peuple, se manifestant lors d'initiatives populaires, de *referendums*, d'élections.

b) Indirectement, par l'intermédiaire des organes institués par la Constitution.

La Constitution prussienne combine donc les principes de la démocratie directe et ceux de la démocratie représen-

tative en un système mixte, adopté d'ailleurs, dans son ensemble, par la Constitution du Reich.

En attribuant la souveraineté nationale à « l'ensemble du peuple » (art. 2), les Constituants ont voulu qu'il ne subsiste aucun doute sur leur volonté d'instituer une République véritablement démocratique, dans laquelle chacun peut prendre part aux affaires publiques, et non pas un État où le pouvoir politique appartiendrait à une minorité, soit de privilégiés, comme c'était le cas autrefois, soit d'ouvriers, qui tendrait à organiser la dictature du prolétariat.

L'Assemblée ne pouvait exprimer plus clairement sa volonté à cet égard qu'en repoussant, conformément aux vues du rapporteur Berndt, en sa séance du 29 octobre 1920, une motion des socialistes indépendants tendant à modifier ainsi la rédaction de l'actuel art. 2[1].

« Le pouvoir politique émane de l'ensemble des travailleurs. Quiconque tire ses moyens d'existence de revenus de capitaux mobiliers ou immobiliers, n'appartient pas à la classe des travailleurs. »

C'est donc au peuple entier que la souveraineté appartient en Prusse et non pas à telle ou telle classe de la société, en particulier.

Notons d'ailleurs, en passant, que le peuple n'est souverain dans cet État, comme dans tous les autres Pays membres du Reich, que relativement aux objets qui, aux termes de la Constitution d'Empire, font partie du domaine laissé à l'activité des Pays. Quant aux autres affaires, elles relèvent de la souveraineté du peuple du Reich, et d'elle seule.

1. Débats de l'Assemblée Nationale de Prusse, 171e séance, pages 13.298 et suivantes.

SECTION B

LA FORME RÉPUBLICAINE DU GOUVERNEMENT

La République démocratique est la conséquence logique de la souveraineté nationale.

Puisqu'en effet tout le pouvoir politique est concentré entre les mains du peuple, il convient, non seulement qu'il nomme lui-même tous les organes destinés à l'exercer en son nom, mais encore qu'il ne leur confère cet exercice qu'à titre essentiellement révocable ou tout au moins pour une période strictement limitée : il sera toujours ainsi à même de manifester à tout instant ou à intervalles périodiques sa souveraineté active en retirant ses prérogatives à l'élu qui aura abusé de son autorité et en les confirmant, au contraire, au mandataire qui en aura fait bon usage.

Or, ces conditions ne se trouvent pleinement réalisées qu'avec la forme républicaine du Gouvernement.

La Constitution du Reich du 11 août 1919 avait, non seulement stipulé que « le Reich allemand est une République » (art. 1er), mais encore, en son art. 17, que :

« Chaque Pays doit avoir une Constitution républicaine. »

Obéissant à cette prescription, l'art. 1er dispose que la Prusse est une République, « *eine Republik* ».

L'expression « *Republik* », qui semblait effrayer certains membres de la Commission de la Constitution et de l'Assemblée, ne fut pas admise d'ailleurs de plano. Elle motiva bien des discussions.

Lors de la première lecture du projet à la Commission,

le rapporteur Berndt proposa de la remplacer par le mot « *Freistaat* » (État libre), arguant qu'il répondrait mieux à l'art. 17 de la Constitution du Reich qui dispose :

« *Jedes Land muss eine* freistaatliche *Verfassung haben.* »

Il ajoutait que les Constitutions de tous les autres États allemands portent la dénomination de « *Freistaaten* », assertion d'ailleurs inexacte, puisque la Constitution de Bade, notamment, est ainsi conçue en son art. 1er : « *Baden ist eine demokratische* Republik. »

Il invoquait enfin que le mot « *Freistaat* » avait une consonance vraiment allemande, et qu'on ne pouvait en dire autant de la dénomination « Republik ».

Le Dr Rosenfeld, socialiste indépendant, fit des objections. « *Freistaat* », dit-il, peut s'appliquer également à un royaume ; un royaume peut se qualifier, lui aussi, d'État libre. Il insista donc pour que le mot « *Republik* » fut adopté, pour répondre aux vœux quasi-unanimes des masses.

A son tour, le député Scholich, socialiste majoritaire, fit remarquer que l'expression « *Républik* » était populaire, alors que le mot « *Freistaat* » l'était beaucoup moins.

Le Dr Preuss, démocrate, exposa qu'au cours des négociations à l'Assemblée Nationale allemande, les mots de « *Republik* » et de « *Freistaat* » avaient été tenus pour absolument synonymes : il ne réussit pas à convaincre les Social-démocrates sur l'intervention desquels le mot de « *Republik* » finit par être adopté définitivement.

Le titre de la Constitution porte toutefois la mention : « *Freistaat* ».

Ainsi qu'il ressort des explications fournies à la section

précédente, la Prusse est une République démocratique et non pas une République de Conseils.

La Monarchie est exclue, dans ce Pays, du fait que la Constitution dispose que cet État est une « *Republik* ». L'art. 81 le confirme d'ailleurs en abrogeant expressément l'ancienne Constitution monarchique.

Pour bien marquer la transformation, les socialistes indépendants voulaient aller plus loin ; l'un d'eux, le Dr Rosenfeld, demanda qu'on ajoute à l'art. 1er, § 1, la formule suivante :

« Les membres de la famille Hohenzollern sont à tout jamais déchus.

« Les biens leur appartenant sont la propriété de la République de Prusse. »

Ce député ne manqua pas de reconnaître que la première proposition était sans doute juridiquement superflue, puisque l'art. 1er décidait formellement que la Prusse était une République. Eu égard toutefois à l'importance particulière que la maison Hohenzollern avait eue quant au développement de la Prusse, il lui paraissait néanmoins important, pour des considérations d'ordre politique, d'indiquer dans la Constitution, de façon expresse, qu'il était interdit à tout membre de cette famille de remonter sur le trône.

Cette partie de sa motion fut pourtant repoussée : on ne voulut pas surcharger la Constitution de dispositions d'exception à l'encontre de l'ancienne famille régnante.

Quant à la deuxième proposition, visant à la confiscation des biens, elle ne fut pas adoptée pour cette raison que des négociations étaient en cours, à l'époque, avec

l'ex-famille royale à cet égard et qu'elle eût d'ailleurs été contraire à l'art. 153 de la Constitution du Reich[1].

Quelles sont les couleurs nationales de la République prussienne ?

La Constitution de 1850 ne contenait aucune prescription à ce sujet ; les couleurs du drapeau étaient déterminées par l'Ordre de Cabinet du 22 mai 1818 : elles étaient : le noir et le blanc.

Le projet de Constitution était muet sur ce point.

Ce n'est qu'en deuxième lecture de l'Assemblée plénière que la Constituante inséra dans le texte (art. 1, § 3) la disposition suivante :

« Les couleurs de la Prusse sont le noir et le blanc. »

La République a donc conservé les mêmes couleurs nationales que cel es de la monarchie[2].

Les armoiries sont déterminées par une décision du Gouvernement, en date du 11 juillet 1921[3] : elles se composent « d'un aigle noir à une tête qui vole sur un fond blanc, la tête tournée à droite par rapport au spectateur, le bec fermé et les serres de couleurs jaune[4] ».

1. L'art. 153 stipule :

« La propriété est garantie par la Constitution.

« Son contenu et ses limites résultent des Lois. Une expropriation ne peut avoir lieu que pour le bien de la généralité et en vertu de dispositions législatives. Elle a lieu contre juste indemnité, à moins qu'une loi du Reich ne dispose autrement ».

2. Le Reich, lui, avait abandonné les couleurs noir, blanc et rouge de l'ancien régime et adopté le drapeau noir, rouge et or, comme symbole de la modification de la forme du Gouvernement,

3. *Bulletin des Lois prussiennes*, n° 45, année 1921, page 444.

4. Les couleurs des Provinces sont déterminées par les Ordres de Cabinet du 22 octobre 1822, du 28 avril 1884 et du 3 juin 1892 :

Prusse orientale, noir et blanc ; Prusse occidentale ; noir, blanc, noir ; Brandebourg, rouge et blanc ; Poméranie, bleu et blanc ; Silésie, blanc et

Quant à la langue des « affaires et des débats dans les services publics », c'est la langue allemande (art. 1er, § 4).

Elle est, par suite, la langue de l'enseignement.

Tel est le principe général ; les exceptions qui y sont admises résultent de l'art. 73 de la Constitution qui est ainsi rédigé :

« Les Diètes provinciales peuvent, par une loi provinciale, admettre à côté de la langue allemande :

a) Une autre langue d'enseignement à l'usage de populations de langue étrangère, à condition de protéger les minorités allemandes.

b) Une autre langue officielle dans les territoires à langue mixte.

Cet art. 73 ne fait d'ailleurs que se conformer aux prescriptions de l'art. 113 de la Constitution du Reich, dont voici les termes :

« Les populations de langue étrangère du Reich ne peuvent, du fait de la législation ou de l'administration, subir aucune atteinte dans leur libre développement national, particulièrement dans l'usage de leur langue maternelle en matière d'enseignement, ni en ce qui concerne l'administration intérieure et l'administration de la justice ».

Ces dispositions permettent de respecter, dans les limites qu'elles édictent, les dialectes des Wendes, des Masuriens, des Lithuaniens, des Polonais, etc., qui font encore partie des populations de la Prusse. Elles sont beaucoup plus libérales que celles de l'ancienne législation, qui précisait, elle, que la langue des affaires publiques était exclusivement l'allemand et que ce principe ne souffrait aucune exception.

jaune ; Hanovre, jaune et blanc ; Westphalie, blanc et rouge ; Hesse-Nassau, rouge, blanc, bleu ; Provinces Rhénanes, vert et blanc ; État de Hohenzollern, blanc et noir.

SECTION C

LE SUFFRAGE UNIVERSEL

Le suffrage universel est l'expression même de la souveraineté nationale ; c'est par leur droit de suffrage que les citoyens d'un Pays font connaître leur volonté.

Ce principe du suffrage universel est posé par l'art. 17 de la Constitution du Reich, qui en rend l'adoption obligatoire pour chacun des Pays. En conséquence, l'art. 4 de la Constitution prussienne dispose :

I. — « Sont électeurs les citoyens allemands, hommes et femmes, âgés de plus de 20 ans et ayant leur domicile en Prusse » :

a) Le droit de vote appartient donc, en Prusse, à tous les Allemands et non seulement à tous les Prussiens. Cette règle est strictement conforme à l'alinéa 2 de l'art. 17 de la Constitution du Reich qui stipule :

« La représentation populaire de chaque Pays doit être élue... par tous les Allemands... »

Toutes les Constitutions des Pays n'ont d'ailleurs pas respecté aussi scrupuleusement cette disposition :

Celle de la Bavière, par exemple, dispose (art. 6), que seules peuvent prendre part au vote, les personnes possédant la qualité de ressortissants bavarois, qui ont atteint leur vingtième année.

Il en résulte donc qu'un Prussien est exclu, en Bavière, du droit de vote, et ce, contrairement à l'art. 17 précité de la Constitution du Reich et aussi à son art. 110, § 2, qui est ainsi libellé :

« Tout Allemand possède, dans chacun des Pays du

Reich, les mêmes droits et est soumis aux mêmes obligations que les ressortissants de ce Pays. »

Un Bavarois peut, au contraire, exercer son droit de uffrage en Prusse, s'il y a son domicile. Il peut même être élu, s'il a atteint sa vingt-cinquième année et devenir membre de la Diète, voire même ministre.

Aux termes, d'autre part, de la Constitution wurtembergeoise (art. 4) sont électeurs : tous les Wurtembergeois âgés de 20 ans, sans distinction de sexe, à condition d'avoir leur domicile en Wurtemberg. Quant aux habitants de ce Pays qui ne lui ressortissent pas au point de vue nationalité, mais possèdent celle d'un autre État allemand, ils ne sont électeurs que si leur Pays confère lui-même la qualité d'électeur aux Wurtembergeois.

Cette disposition est également contraire à la Constitution du Reich : son art. 110, § 2, est, en effet, fort net et n'admet pas que le droit qu'il concède puisse être rendu dépendant d'une condition de réciprocité.

Il y a là des anomalies qui ont fait l'objet d'ailleurs d'une démarche de la Commission de la Constitution auprès du Gouvernement prussien, l'invitant « à intervenir auprès du Gouvernement du Reich, afin que, conformément aux art. 13 à 15, 17 et 110 de la Constitution du Reich, les obstacles mis par la Constitution de différents Pays à l'exercice par les ressortissants prussiens de leur droit de vote dans des Pays autres que la Prusse soient levés, étant donné que ces obstacles sont en contradiction flagrante avec la Constitution du Reich ».

b) Les hommes et les femmes po sèdent le droit de vote ; cette disposition est également conforme à l'art. 109, § 2 de la Constitution du Reich, qui dispose :

« Hommes et femmes ont, en principe, les mêmes droits et devoirs civiques. »

c) L'âge à partir duquel une personne est admise à voter est de 20 ans. Remarquons à ce sujet que la majorité civile n'est acquise qu'à 21 ans : il en résulte qu'un individu que la loi considère comme incapable de gérer ses propres intérêts est jugé par elle apte à participer à l'exercice du Droit politique le plus élevé qui se puisse concevoir.

d) Seules, les personnes de nationalité allemande, domiciliées en Prusse, jouissent du droit de vote.

e) La Constitution ne met pas d'autres conditions au droit de vote : elle ne connaît pas de distinction de naissance, de sexe, de convictions, de professions, etc.

Pour les soldats, l'exercice du droit de vote est suspendu, aux termes de l'art. 2 de la loi électorale du 3 décembre 1920, pendant la durée de leur présence sous les drapeaux[1].

II. — « Le droit de vote est universel, égal et direct ; il est exercé au scrutin secret. Le jour des élections doit être un dimanche ou un jour de fête légale. »

Le suffrage est bien universel : il n'est soumis à aucune autre condition que celles que nous avons énumérées sous le n° I.

Il est égal, en ce sens que chaque électeur a une voix.

Il est aussi secret, c'est-à-dire exercé au moyen de bulletins de vote placés sous enveloppes timbrées officiellement.

Selon l'art. 5 de la Constitution, sont seuls privés du droit de vote :

1. Rappelons qu'ils avaient pris part aux élections à l'Assemblée Nationale.

1° Les interdits, ceux qui se trouvent en tutelle provisoire ou en curatelle pour affection mentale.

2° Ceux qui ont perdu leurs droits civiques.

III. — Pour le surplus, la Constitution s'en remet à une loi spéciale, du soin de préciser les conditions du suffrage :

Elle a été votée le 3 décembre 1920[1].

En voici les règles essentielles :

a) *Electorat.* — Nous venons d'en préciser les conditions

b) *Eligibilité.* — Elle est acquise à tous les électeurs qui ont atteint leur vingt-cinquième année, conformément d'ailleurs à l'art. 9, § 2 de la Constitution, sans se préoccuper du point de savoir, comme en matière d'élections au Reichstag, s'ils possèdent la nationalité allemande depuis au moins un an.

c) *Date des élections.* — Comme déjà dit, le jour des élections ne peut être qu'un dimanche ou un jour de fête légale. Le Gouvernement le détermine, d'accord avec le Conseil des Anciens de la Diète.

d) *Préparation des Elections.* — La loi divise le territoire prussien en 23 circonscriptions, groupées elles-mêmes en 9 unions de circonscriptions.

Chaque circonscription comprend un certain nombre de sections de vote, qui doivent, en principe, correspondre aux Communes.

A la tête de chacune de ces sections est placé un Bureau électoral qui surveille les opérations et juge de la validité des bulletins de vote (art. 28).

A la tête de chaque circonscription se trouve un Direc-

1. *Bulletin des Lois prussiennes*, n° 55, année 1920, p. 559.

teur des élections. Il en est de même dans chaque union de circonscriptions. Il existe également (art. 8) un Directeur général des élections pour l'ensemble du Pays, nommé par le Ministre de l'Intérieur.

Chacun de ces Directeurs reçoit des partis les listes de présentation des candidats et les déclarations par lesquelles les partis déclarent « lier » leur listes (art. 15) ou se joindre à une liste de Pays. De plus, il proclame les résultats du scrutin.

Il préside en outre (art. 20) la commission électorale de son ressort (circonscription, union de circonscriptions, Pays), dont le rôle consiste à examiner les listes de présentation, leur union avec d'autres listes et à déterminer les résultats du scrutin (art. 22 et 29).

Chaque parti peut avoir une liste de circonscription et une liste de Pays.

Toute liste de circonscription doit être remise 21 jours, au moins, avant le jour du vote, au Directeur des élections de la circonscription (art. 14), signée par 20 électeurs au minimum.

Les listes de Pays, signées également par 20 électeurs au moins (art. 16), doivent être remises au Directeur général des élections 16 jours au moins avant la date du scrutin.

Les listes de circonscription peuvent manifester leur volonté de voir leurs restes attribués à une liste de présentation de Pays.

De plus, il est loisible à des listes de se « lier ». Mais il ne faut pas confondre ces listes « liées » avec les « unions de listes » telles qu'elles se pratiquaient pour les élections à l'Assemblée Nationale prussienne.

Ces « unions de listes » étaient réalisées entre listes appartenant à des partis différents et avaient pour but de faire

considérer comme liste unique, au moment de la recherche des résultats des élections, les listes particulières unies.

Elles sont désormais prohibées ; on leur reprochait les alliances de partis auxquelles elles donnaient lieu et qui étaient de nature à corrompre la moralité du scrutin.

Aux termes de la nouvelle législation, seules, peuvent se « lier », c'est-à-dire se rapprocher en vue d'une utilisation profitable de leurs voix restantes, les listes appartenant à un même parti politique, à condition qu'elles ressortissent à la même union de circonscriptions.

e) *Répartition des mandats.* — Les opérations électorales et le dépouillement du scrutin sont publics (art. 26).

Le vote a lieu au moyen de bulletins placés dans des enveloppes munies d'un cachet officiel (art. 27).

Il est attribué à chaque liste de circonscription (art. 30) autant de sièges qu'elle a réuni de fois 40.000 suffrages. Le nombre des députés n'est donc pas fonction du chiffre de la population, mais bien de celui des votants.

L'Assemblée Nationale a repoussé une proposition du Gouvernement de prendre comme chiffre de base, pour des raisons d'économie, celui de 50.000 ; elle a, en effet, considéré que, si le nombre des votants était faible, celui des députés serait trop peu élevé pour régler les problèmes importants qui étaient appelés à se poser devant la prochaine Diète.

Quant aux voix qui n'ont pas atteint, au total, un chiffre suffisant (voix restantes) pour faire attribuer à la liste à laquelle elles sont échues un siège de député ou un mandat supplémentaire, elles sont complètement perdues si la liste en question n'est pas liée à une autre à l'intérieur de l'union de circonscriptions ou rattachée à une liste de Pays.

Au cas, au contraire, où la liste particulière bénéficiaire de ces voix est liée à d'autres listes, ces suffrages sont mis à la disposition de la Commission électorale de l'union de circonscriptions ; cet organisme totalise les voix restantes appartenant aux listes de présentation liées. Il attribue à l'ensemble de ces listes liées autant de sièges supplémentaires qu'il a recueilli de fois 40.000 voix. Quant à la répartition des sièges entre les listes particulières, elle s'effectue au prorata des voix restantes échues respectivement à chacune d'elles (art. 31). Lorsque le nombre de voix restantes est le même pour plusieurs listes, le sort décide (art. 31). Quant aux voix restantes non employées dans ce décompte à l'intérieur de l'union de circonscriptions, elles sont transférées à la liste de présentation de Pays à laquelle elles se rattachent (art. 31).

Au cas où la liste particulière bénéficiaire des voix restantes n'est pas liée à d'autres listes, mais simplement rattachée à une liste de Pays, ces suffrages sont mis à la disposition directe de la Commission électorale de Pays.

Elle totalise toutes les voix échues à la liste de Pays, dans l'ensemble du territoire et lui attribue autant de sièges de députés qu'elle réunit de fois 40.000 suffrages restants, tout reste supérieur à 20.000 voix étant compté pour 40.000 (art. 32).

Les mandats sont répartis entre les canditats en suivant l'ordre dans lequel ils figurent sur les listes de présentation (art. 33).

Selon l'art. 34, lorsqu'une liste de circonscription contient moins de noms de candidats qu'elle n'obtient de sièges, les autres sièges échoient, en cas de liaison de listes, aux listes qui lui sont liées et, au cas contraire, à la liste de présentation de Pays.

Si une liste de Pays contient moins de noms de candidats qu'elle n'obtient de sièges de députés, les autres sièges demeurent vacants.

Ce système ne prévoit pas d'élections partielles : lorsqu'un candidat élu député démissionne ou cesse de l'être pour quelque motif que ce soit, la Commission électorale de Pays désigne celui qui est appelé à le remplacer (art. 35) en s'inspirant des prescriptions des art. 33 et 34 que nous venons d'analyser.

Le régime électoral prussien a pour but, comme on le voit, d'assurer aux partis, au moyen d'une répartition à plusieurs degrés, une représentation au Parlement aussi exacte que possible de leur puissance respective, envisagée dans l'ensemble du Pays.

Tel d'entre eux, trop faible pour obtenir un siège dans un Cercle peut s'en voir attribuer un dans l'union de conscriptions ou dans le Pays.

Les voix restantes se voient, ainsi, assuré véritablement le maximum de rendement.

SECTION D

LA DÉMOCRATIE DIRECTE

Ainsi que nous l'avons indiqué sommairement au début même de ce chapitre (section A), la Constituante avait le choix, relativement au mode d'exercice, par le peuple, de sa souveraineté, entre trois conceptions :

1° Le peuple exerce toujours sa souveraineté de façon immédiate, sans aucune espèce d'organe tiers. Donc, démocratie absolument directe.

2° Le peuple, une fois les élections terminées, exerce

ses droits par l'intermédiaire d'organes spéciaux créés à cet effet. Donc : démocratie représentative.

3° Le peuple use de sa souveraineté, en partie de façon immédiate, en partie au moyen d'organes tiers. Donc : démocratie mixte.

Le choix de l'Assemblée nationale était, sur ce point, d'autant plus libre, que la Constitution du Reich se bornait simplement à prescrire aux Pays d'adopter, dans leurs Constitutions respectives, le principe de l'élection directe, par le peuple, de ses représentants (art. 17). Elle laissait, pour le surplus, à la décision spéciale de chaque Constitution, le soin, si elle le jugeait à propos, de faire participer directement, et en dehors des élections, le peuple aux affaires publiques, au moyen d'autres institutions, telles que les initiatives populaires et les *referendums*.

C'est cette dernière solution, celle de la démocratie mixte, qu'adoptèrent les Constituants, à l'encontre d'ailleurs du projet de Constitution, qui ne prévoyait de participation directe du peuple aux affaires de l'État qu'en matière d'élections.

Ils voulurent ainsi manifester leur volonté de créer un correctif à la toute-puissance de la Diète. « Nous sommes, explique le rapporteur Berndt, partis de ce point de vue[1] que le peuple souverain ne saurait être éloigné des affaires publiques pendant les quatre années que dure une législature de la Diète ; il doit, au contraire, être en mesure de prendre lui-même, au cours de cette période, des décisions concernant les questions qui présentent une importance particulière et pouvoir, au besoin, provoquer la dissolution

1. Rapport de la Commission de la Constitution. Document n° 3.120 A, page 2.

de la Diète, si les opinions et la manière de voir de celle-ci ne concordent plus avec la volonté du Peuple. »

Donc, à l'heure actuelle, en Prusse :

a) Le peuple participe directement aux affaires de l'État, par voie d'initiatives et de *referendums.*

b) Il y a une part indirecte, qu'il manifeste par l'intermédiaire de ses représentants : Landtag et Gouvernement.

Dans quelle mesure y a-t-il place, en Prusse, pour le Gouvernement direct ?

Le domaine de celui-ci a été soigneusement délimité, afin d'éviter que le peuple ne soit tenté d'abuser des droits extrêmement importants qu'on entendait lui conférer.

Le peuple peut prendre des initiatives quant aux trois objets ci-dessous (art. 6) :

a) Introduire une modification dans la Constitution. Pareille attribution est aussi, comme nous le verrons, de la compétence du Landtag.

b) Voter, modifier, abroger une loi.

Le peuple a donc une compétence en matière législative : elle ne lui est pas exclusive d'ailleurs et il la partage avec la Diète. Notons, en outre, que, même dans le domaine législatif, l'initiative populaire est irrecevable en matière de « questions financières, lois concernant les impôts et réglementations de traitement ». (Art. 6 § 3). On a craint qu'en pareilles matières les électeurs ne fussent tentés de faire passer leurs intérêts particuliers avant l'intérêt général. On a jugé de plus, qu'un vote populaire contraire à telle ou telle disposition fiscale pourrait amener la destruction de tout un plan général d'impôts élaboré souvent à grand'peine et résultant d'un compromis péniblement obtenu entre les tendances les plus diverses.

c) Dissoudre la diète[1].

Le peuple partage cette prérogative de dissolution avec la Diète elle-même, ainsi que nous le verrons, et avec un Comité composé du Premier Ministre et des Présidents du Landtag et du Conseil d'État Art. (14).

Les trois chefs ci-dessus sont limitatifs. L'initiative populaire ne saurait être admise en dehors d'eux : elle ne pourrait tendre, par exemple, à la démission d'un ou plusieurs ministrès, ni se référer au contenu d'une simple ordonnance ou circulaire ministérielle, pas plus qu'il ne lui serait loisible d'atteindre un traité conclu avec un autre État. Sans doute, les traités (Art. 29) doivent être soumis à l'approbation de la Diète, mais, même cette formalité remplie, ils n'en demeurent pas moins des traités et aucune initiative ne saurait les viser.

A qui doit être adressée la demande d'initiative populaire ?

Au Ministère d'État, qui la transmet immédiatement à la Diète, en y joignant ses remarques (Art. 6§ 2).

Si la Diète n'est pas réunie, il semble qu'il suffise, au point de vue constitutionnel, que le Gouvernement fasse le nécessaire à la rentrée. Il se peut, évidemment, qu'une convocation spéciale du Landtag, avant la date fixée pour sa rentrée normale, semble rendue politiquement opportune du fait de l'initiative populaire ; en tous cas, elle n'est pas prescrite.

1. La Constitution prussienne va plus loin, à ce point de vue, que celle du Reich. Elle permet au Peuple de provoquer, par une initiative, la dissolution du Landtag.

Il résulte au contraire, des dispositions constitutionnelles du Reich que le droit de dissolution du Reichstag, n'appartient qu'au Président du Reich.

Comment doit-être formulé l'initiative populaire ? (Art. 6 § 2).

Elle doit être énoncée en un projet de loi complet, lorsqu'il s'agit d'une initiative tendant à l'introduction de modifications constitutionnelles ou visant le vote, la modification ou l'abrogation d'une loi. En pareilles matières donc, le projet d'initiative ne doit pas se borner à indiquer sommairement son but, son économie générale, par exemple : la socialisation des biens fonciers, la prohibition de l'alcool, mais contenir, sous la forme d'un projet de loi détaillé et complet, des dispositions nettes et précises, relativement à son objet et les moyens de le réaliser.

Par contre, une simple demande suffit, lorsqu'il s'agit de la dissolution de la Diète.

Pour être valable (Art. 6 § 2), une initiative populaire doit émaner d'un certain nombre d'électeurs :

Dans le cas de vote, de modification ou d'abrogation de lois, elle doit provenir au moins du vingtième des électeurs.

Dans les autres hypothèses, plus importantes, puisqu'elles sont relatives aux modifications constitutionnelles et à la dissolution de la Diète, c'est le cinquième du chiffre des électeurs qui est exigé.

Quelle est la conséquence de l'initiative populaire, formulée régulièrement, conformément aux données précédentes ?

Deux cas sont à envisager :

1° Si la Diète, à qui a été transmise la proposition d'initiative populaire, l'a après examen, modifiée essentiellement ou rejetée, la proposition doit être soumise à un *referendum.*

D'autre part, et en dehors de ce cas normal, il y a lieu à *referendum* dans les hypothèses visées en la Constitution :

a) Au cas où le Conseil d'État le déclanche, en vue d'amener la dissolution de la Diète (art. 14).

b) Au cas où la Diète le provoque, après avoir voté à nouveau, à une majorité insuffisante, une loi à laquelle le Conseil d'État avait mis son opposition (art. 42 § 3).

Nous examinerons ultérieuremnt ces éventualités.

Quelle que soit d'ailleurs son origine (initiative populaire ou disposition constitutionnelle), le *referendum* obéit aux règles que voici :

Par analogie avec l'art. 21 qui décide qu'une décision de la Diète suppose pour être valable, qu'au moins la moitié du nombre légal de ses membres est présente, l'art. 6, § 4, prescrit que le *referendum* n'est , lui non plus, valable que lorsque la majorité des électeurs y prend part.

Les propositions relatives à une révision constitutionnelle ou à la dissolution de la Diète supposent, pour être admises, le vote conforme de la majorité des électeurs (art. 6 § 6), lors du *referendum.*

Pour d'autres propositions, la simple majorité des suffrages valablement exprimés suffit (art. 6 § 6).

Le vote ne peut être exprimé que par oui ou non. En conséquence, un projet de loi ne peut être qu'accepté ou rejeté en bloc, mais aucune modification ne saurait y être introduite.

2° Si la Diète a donné satisfaction « à la demande visée par l'initiative populaire » (art. 6 § 5), tout se termine là et aucun *referendum* ne peut avoir lieu. C'est la logique

même : le peuple a obtenu, en effet, ce qu'il désirait ; tout vote de sa part serait désormais superflu.

La Diète peut donc, par un vote conforme à l'initiative, prévenir tels mouvements, agitations, et excitations populaires qu'elle estimerait devoir se produire au cas où il y y aurait lieu à *referendum.*

Que décider au cas où la Diète n'a donné satisfaction à l'initiative populaire que d'une façon incomplète ou en la modifiant ?

L'art. 73, § 3, de la Constitution du Reich dispose :

« Il n'y a pas lieu à *referendum* lorsque le projet de loi réclamé est adopté *sans modification* par le Reichstag. »

La Constitution prussienne, elle, n'a pas adopté les mots « sans modification » : mais la sous-commission intéressée fut d'avis que toute modification essentielle introduite par la Diète à un projet de loi réclamé par l'initiative populaire rendait un *referendum* nécessaire. Il n'en serait pas de même, à son sens, si le Landtag avait admis simplement de petites modifications de forme.

Quoi qu'il en soit, rien de décisif n'est exprimé à cet égard dans le texte même de la Constitution. Ce point est un de ceux qu'aura à solutionner la loi qui, aux termes de l'art. 6, § 7, doit intervenir pour réglementer la procédure de l'initiative et du *referendum.* Ce texte, qui n'a pas encore été voté d'ailleurs, aura, d'autre part, à indiquer notamment en quels lieux et sous quelles formes se produiront les initiatives et les *referendums.*

Il devra, bien entendu, tenir compte des prescriptions de l'art. 4 de la Constitution : c'est ainsi, par exemple, qu'il ne pourrait décider que le vote, lors du *referendum,* sera public.

L'absence de ces dispositions législatives est particulièrement regrettable, puisqu'elle met obstacle, à l'heure actuelle encore, à tous votes populaires, faute d'une organisation prévue pour leur mise en œuvre.

SECTION E

INDÉPENDANCE DU POUVOIR JUDICIAIRE

L'art. 8 stipule que le pouvoir judiciaire est exercé par des tribunaux indépendants, soumis exclusivement à la loi.

Cette prescription ne fait d'ailleurs que répéter les dispositions de l'art. 102 de la Constitution du Reich qui stipule :

« Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi. »

L'ancienne Constitution prussienne (art. 86) renfermait une disposition semblable.

Elle signifie que les juges, quels qu'ils soient, juges civils, correctionnels, administratifs, etc., n'ont à s'inspirer, dans leurs fonctions, que de la loi et nullement des instructions qu'ils pourraient recevoir des autorités supérieures.

« Les jugements », poursuit notre art. 8, « sont rendus et exécutés au nom du peuple ».

Sous la monarchie, ils l'étaient au nom du roi.

La transformation a quelque chose « d'essentiellement symbolique », ainsi que l'a indiqué le rapporteur.

« Ce sera là un des signes particuliers de la République démocratique. Il exprimera nettement cette idée que le juge, lui aussi, constitue un organe dont l'autorité est basée sur la volonté du peuple. Il devra bien se persuader,

chaque fois qu'il dira le droit, qu'il représente la conscience juridique du peuple tout entier. De leur côté, les citoyens qui voudront se faire rendre justice verront fortifiée la confiance qu'ils ont dans la juridiction du juge. La justice doit devenir « populaire », en donnant à ce mot son sens le plus élevé[1] ».

---

1. Paroles du Rapporteur Berndt en seconde lecture du projet de Constitution à l'Assemblée Nationale. Page 13.323 du Compte rendu des séances plénières.

CHAPITRE V

Les Assemblées et le Gouvernement

Ainsi que nous l'avons exposé, la Constitution prussienne tout en réservant, dans les limites que nous avons essayé de définir, une place au Gouvernement direct, a admis, à ses côtés, le principe de la démocratie représentative :

Le peuple souverain élit donc des représentants, des députés, formant une Chambre délibérante et législative, ou Diète, qui dirige en son nom les affaires publiques.

Le Gouvernement, détenteur de l'exercice du pouvoir exécutif, est responsable de ses actes devant le Parlement ; ils sont contrôlés par lui et les ministres doivent se retirer lorsque les représentants du peuple ont cessé de leur accorder leur confiance.

Telle est, à l'heure actuelle, la base fondamentale du système constitutionnel prussien.

L'Assemblée Nationale, pour des raisons que nous aurons à indiquer, l'a complété en instituant, à côté de la Diète, un Conseil d'État, qui n'est pas une deuxième Chambre, mais qui est destiné à représenter les éléments provinciaux auprès du pouvoir central.

SECTION A

LA DIÈTE

« La Diète, écrivait le rapporteur Berndt[1], est l'organe le plus important de l'État prussien. En dehors des cas où peuvent avoir lieu des votes populaires et des *referendums*, c'est elle qui représente le peuple souverain. »

« Le peuple, qui manifeste sa volonté de façon directe par voie des initiatives et des *referendums*, l'exprime de façon indirecte par l'intermédiaire des représentants qu'il élit au Parlement. »

§ 1. — *Composition de la Diète*

Nous avons examiné antérieurement le mode d'élection des députés et n'y reviendrons pas. Notons simplement qu'une fois élus, les candidats deviennent « députés du peuple prussien tout entier » (art. 9). C'est donc du peuple et de lui seul, et non plus de leur naissance, de leur rang ou de la faveur royale, comme ce pouvait être le cas autrefois, qu'ils tiennent leur titre. De plus, bien que redevables de leurs suffrages à la population stationnée sur une partie déterminée du territoire ou à une fraction seulement de cette population, ils sont pourtant les représentants du peuple pris dans son ensemble.

Le mandat de député s'éteint[2] :

1° Quand son titulaire y renonce. Cette renonciation

1. Rapport de la Commission de la Constitution. Document n° 3.120 A, page 3.

2. Loi du 3 décembre 1920, art. 5.

doit être adressée, par écrit, au Président de la Diète. Elle est irrévocable.

2° Quand il perd ses droits électoraux postérieurement à son élection.

3° Quand un jugement rendu en matière criminelle prononce à son encontre, la déchéance des droits civiques.

4° Quand son élection est invalidée.

5° Quand le résultat du scrutin se trouve modifié postérieurement à sa proclamation.

§ 2. — *Durée des pouvoirs de la Diète*

Aux termes de l'art. 13 de la Constitution, la Diète est élue pour 4 ans[1].

Les élections nouvelles doivent avoir lieu avant l'expiration de ce terme : cette prescription rend impossible en cette hypothèse, une période sans Parlement, au cours de laquelle le Gouvernement eût pu être tenté d'abuser de ses pouvoirs[2].

Dans quel délai les élections doivent-elles avoir lieu avant l'expiration des 4 ans ?

La Constitution est muette à cet égard. On en avait, toutefois, proposé un de 30 jours : il n'a pas été adopté, car on a considéré qu'il pouvait être opportun, le cas

1. L'ancienne Chambre des députés prussienne était élue pour cinq ans.

2. Cet art. 13 règle les choses d'une façon différente de celle de l'art. 23 de la Contitution du Reich. Cet art. 23 décide :

« Le Reichstag est élu pour quatre ans ; au plus tard soixante jours après ce terme, la nouvelle élection doit avoir lieu. »

Au contraire, d'après notre art. 13, c'est avant l'expiration de cette période de quatre ans que doivent avoir lieu, en Prusse, les nouvelles élections.

Une période sans Parlement est donc possible, en pareil cas, dans le Reich, mais non pas en Prusse.

échéant, de laisser siéger l'ancienne Diète quelques jours encore au delà de ce délai de 30 jours antérieur à la fin de la période législative, pour examiner des questions importantes ou procéder à des travaux législatifs urgents.

Quand commence la période législative de la Diète ? (art. 16).

a) Au cas où l'ancienne Diète a été dissoute : le jour des nouvelles élections et non pas le jour où la nouvelle Diète s'assemble effectivement pour la première fois.

b) Au cas contraire : le jour de l'expiration de la période législative précédente.

On ne pouvait, en cette hypothèse, faire remonter au jour des élections le début de la législature, sous peine de réduire, contrairement à l'art 13, la période législative de l'ancienne Diète à une durée inférieure à quatre ans.

Les pouvoirs du Landtag expirent donc :

a) Normalement, au terme de la période de quatre ans pour laquelle il a été élu et non pas au jour des élections de la nouvelle Chambre.

En conséquence, cette nouvelle Diète, quoique élue, ne pourra se réunir avant l'arrivée du terme de la législature de l'ancienne et cette dernière pourra encore recevoir des propositions de lois, délibérer, légiférer, prendre des décisions, etc. Cette solution n'est pas douteuse, au point de vue constitutionnel, mais elle pourrait, dans la pratique, entraîner des complications au cas où l'ancienne Chambre légiférerait, postérieurement à l'élection de la nouvelle dans un sens qui ne correspondrait pas aux vues du peuple, telles qu'elles se dégagent des nouvelles élections.

b) Exceptionnellement, le jour où est intervenue la décision prononçant la dissolution.

Une période sans Parlement s'écoule donc entre la date

de la dissolution et celle des nouvelles élections. Les art. 26 et 55 de la Constitution prennent, vis-à-vis d'elle, certaines précautions que nous aurons à préciser ultérieurement.

Qui peut dissoudre la Diète ?

La question a été discutée d'une façon particulièrement approfondie au sein de la Commission.

Le projet de Constitution (art. 10) nous l'avons dit, conférait au Gouvernement le soin de dissoudre le Landtag : cette disposition ne fut pas retenue dans le texte définitif, pour cette raison qu'il ne semblait pas logique de confier à un organisme émanant de la Diète et qui constituait véritablement son « Comité exécutif », le soin de dissoudre celle-ci.

On repoussa également l'idée des éléments de droite de conférer ce pouvoir de dissolution au Conseil d'État ou à son Président. Les partis de gauche craignaient, en effet, que le Conseil d'État ne voie, de ce fait, sa puissance renforcée et qu'il n'abuse de son droit de dissolution pour paralyser l'activité de la Diète, ne laissant, en définitive, à celle-ci, qu'un rôle amoindri.

On se mit enfin d'accord sur la rédaction actuelle de l'art. 14 qui stipule que le droit de dissolution appartient :

1° A la Diète, qui peut décider elle-même sa propre dissolution. La majorité requise pour la validité de cette décision est, non pas celle des députés présents, mais celle du nombre légal des membres de la Diète.

Signalons à ce sujet, qu'une motion, ayant pour but d'exiger la majorité nécessaire aux modifications consitutionnelles, fut repoussée.

2° Au peuple lui-même .

Il peut demander un *referendum* à cet égard ; le droit de

provoquer ce *referendum* est également reconnu au Conseil d'État.

3° A une Commission qui comprend :

a) Le Premier Ministre, élu par le Landtag.

b) Le Président du Landtag.

c) Le Président du Conseil d'État.

L'institution de cette Commission fortifie singulièrement la situation du Conseil d'État. Il y aura, en effet, la plupart du temps, conflit relativement au point de savoir s'il convient ou non de dissoudre la Diète, entre le Premier Ministre et le Président du Landtag ; leur voix s'exprimeront en sens contraire et seront départagées par le suffrage du Président du Conseil d'État.

Bien que la question n'ait pas été agitée au cours des travaux préparatoires, il semble, à s'en tenir du moins à l'opinion des principaux commentateurs allemands de la Constitution[1], que la dissolution puisse se produire aussitôt après les élections, donc même avant la réunion effective de la Diète et soit susceptible d'intervenir plusieurs fois pour le même motif.

Signalons que la Constitution du Reich (art. 25) donne, en ce qui la concerne, une solution fort nette à l'égard de ce dernier point :

« Le Président du Reich, dispose-t-elle, peut dissoudre le Reichstag, mais une fois seulement pour le même motif. »

Lorsqu'il y a eu dissolution, les nouvelles élections à la Diète doivent avoir lieu dans les 60 jours qui suivent la dissolution (art. 15).

1. Cf. Stier-Somlo, *Verfassung des Freistaates Preussen*, page 106 ; et Vogels, *Die preussische Verfassung*, pages 45 et 47.

Quelle date exacte compte comme étant celle de la dissolution ?

Si cette dernière a été décidée par la Diète elle-même, la dissolution est réputée opérée le jour même où pareille décision a été prise.

Si la dissolution a été prononcée par un *referendum* ou par la Commission, elle vaut du jour où elle a été signifiée à la Diète.

Le point de départ de la législature de quatre ans de la nouvelle Diète sera, bien entendu, le jour auquel elle aura été élue et non pas celui à partir duquel avait commencé à courir la période législative de la Chambre dissoute.

§ 3. — *Privilèges et garanties assurés à la Diète*

Nous examinerons successivement :

A) Les privilèges et garanties assurés à la Diète, prise en corps.

B) Les privilèges et garanties acquis à chacun de ses membres, considérés individuellement.

A) Privilèges et garanties assurés à la Diète, prise en corps.

Ce sont les suivants :

I. — Participation à la vérification de la validité des élections de ses membres (art. 12).

D'après l'ancienne Constitution prussienne, la Chambre des députés vérifiait elle-même la validité des élections de ses membres.

Trois possibilités s'offraient, à cet égard, à la Commission de la Constitution :

a) Maintenir l'ancien état de choses et laisser au Landtag, seul, la prérogative dont il jouissait antérieurement. Cette tendance était soutenue par les défenseurs des libertés parlementaires. Ce droit, disaient-ils, est de tradition pour les Assemblées politiques : il n'y a pas lieu de permettre au pouvoir exécutif d'empiéter sur lui.

b) Confier le droit de vérification des élections à des Magistrats : on estimait que le Landtag, organe politique, était peu désigné pour prendre des décisions à cet égard avec toute l'impartialité désirable.

c) Remettre l'exercice de ce pouvoir non pas à la Diète, seule, ni à une juridiction complètement indépendante du Parlement, mais à un organe mixte, composé pour partie de députés et pour partie de magistrats.

La question fut âprement débattue ; la troisième méthode l'emporta finalement.

La procédure de vérification de la validité des élections est donc la suivante :

La validité des élections est examinée par un tribunal de vérification des pouvoirs, placé auprès de la Diète. Il est composé :

a) De membres de la Diète, élus par elle, pour la durée de la législature.

b) De membres du Tribunal administratif suprême, désignés pour le même laps de temps par la Présidence de cette juridiction.

Afin que ces magistrats ne soient pas choisis à raison de leurs idées politiques, on n'a pas laissé le soin de leur nomination au Ministère d'État, mais à la Présidence du Tribunal administratif suprême, « juridiction qui, comme l'a

dit le député Von Richter, n'a rien à voir avec la politique, avec le Parlement ou avec les députés[1] » .

La Constitution ne prévoit pas le nombre des membres de chaque catégorie à désigner : elle laisse à la loi qui doit intervenir, pour compléter l'art. 12, le soin de préciser ce point spécial.

Le Tribunal statue par la voix d'un Collège, qui comprend 3 membres de la Diète et 2 magistrats.

Les débats sont oraux et publics, non seulement pour les membres du Landtag, mais encore pour toute autre personne.

En dehors des débats devant le Tribunal de vérification, la procédure est conduite par un de ses membres appartenant au Tribunal administratif suprême ; ce membre ne peut faire partie du Collège qui connaît du fond de l'affaire.

II. — Droit pour la Diète de se réunir et de se convoquer elle-même.

Ce droit propre de s'assembler lui est conféré par l'art. 17 *(Selbstversammlungsrecht)*.

Il était inconnu sous l'empire de l'ancienne Constitution : aucune des Chambres ne pouvait se réunir sans avoir été préalablement convoquée par le roi ; le monarque devait procéder à cette convocation dans la période de novembre à la mi-janvier et, d'autre part, chaque fois que les circonstances paraissaient l'exiger.

A l'heure actuelle, la Diète se réunit « dans la ville où

1. Compte rendu sténographique de la 171e séance de l'Assemblée Nationale (29 octobre 1920), p. 13.340.

siège le Conseil des ministres[1] », dans les conditions suivantes :

a) Après les élections, elle s'assemble d'office, pour la première fois, le trentième jour qui suit le début de la législature, et ce, en vertu de son droit propre à se réunir, sous réserve que le Gouvernement ne la convoque pas plus tôt.

b) Pour le surplus, elle se réunit chaque année, le deuxième mardi de novembre. Le président est tenu toutefois de la convoquer plus tôt, à la demande du Conseil des Ministres ou d'un cinquième des députés.

C'est la Diète qui fixe la fin de la session et le jour de la rentrée.

III. — Droit pour la Diète d'élire son président, ses vice-présidents et les autres membres du bureau (art. 18).

L'élection du Bureau a lieu à la majorité ordinaire, à moins que le règlement de l'Assemblée n'en décide autrement : il en a le droit, conformément à l'art 22 de la Constitution.

Aux termes du règlement de la Diète, l'élection du Bureau a lieu au début de chaque session. Il comprend : un président, trois vice-présidents et huit assesseurs.

Le président et les vice-présidents sont directement élus par la Diète. Quant aux assesseurs, ils sont répartis entre les fractions politiques, au prorata de l'importance de celles-ci, selon les principes de la représentation proportionnelle.

Quels sont les pouvoirs du Président ?

1° Il a d'abord tous les droits que lui confère le Règle-

1. Cette ville est normalement le lieu habituel où siège le Conseil, mais aussi, en cas de troubles, l'endroit où il siège provisoirement.

ment, peu importe que les dispositions de celui-ci répètent celles de la Constitution (notamment de son art. 20) ou qu'elles découlent de façon immédiate du Règlement lui-même.

Les plus importants de ses droits sont les suivants :

a) Il répartit le travail entre les membres du Bureau.

b) Il règle les débats de la Diète, les dirige et détermine l'ordre dans lequel les orateurs se succéderont à la tribune.

c) Il veille au maintien de l'ordre dans le palais du Landtag et prend des mesures à cette fin, vis-à-vis des députés, des ministres et des représentants de ceux-ci.

d) Il dirige les délibérations du Comité des Anciens.

2° Il a, d'autre part, les prérogatives qui lui sont dévolues par la Constitution elle-même :

a) Droit de faire partie du Comité qui doit décider au sujet de la dissolution du Landtag (art. 14, § 1).

b) Administration générale de la Diète (art. 20).

Il procède à cette administration dans les limites qui lui sont imparties par le budget et jouit, quant à elle, des pouvoirs d'un Ministre d'État : il est donc à considérer comme tel à tous égards, notamment en matière de dépassements de crédits (art. 67), de reddition de comptes et d'obtention de décharges (art. 68).

L'administration normale de la Diète comprend : l'affectat on des locaux, les contrats d'assurance contre l'incendie, l'adjudication des réparations, le fait de réglementer la b bliothèque, la buvette, etc. Notons que toutes recettes et dépenses afférentes à cette administration doivent figurer au budget.

c) Il appartient au président du Landtag de : (art. 20)

1° Nommer et congédier les fonctionnaires réguliers de la Diète, d'accord avec le Bureau.

2° D'engager et de congédier les salariés nécessaires au service de la Diète, sans qu'il soit besoin, ici, de l'approbation du Bureau.

3° D'exercer la surveillance sur tous les fonctionnaires et employés de la Diète, qu'ils soient permanents ou temporaires.

d) Le président représente la Diète dans toutes les affaires et procès relatifs à son administration.

e) Il exerce la police à l'intérieur du palais.

Il exerce ce droit de police vis-à-vis des députés, des ministres, des représentants de ceux-ci et du public.

L'art. 38 de la Constitution du Reich prescrivant qu'aucune perquisition ou saisie ne peut être opérée dans les locaux du Reichstag ou d'un Landtag, qu'avec l'assentiment du Président, ce dernier a le droit de les autoriser.

f) Le président reçoit, pendant la durée de ses fonctions, des frais de service auxquels il ne peut renoncer.

La loi du 23 avril 1921 fixe leur montant à 2500 marks en plus de l'indemnité parlementaire normale du président (art. 6). A ces sommes, vient s'ajouter l'allocation de cherté de vie de 500 marks par mois, prévue par la loi du 6 août 1921.

g) Dans l'intervalle de deux sessions et jusqu'à la réunion d'une Diète nouvellement élue, le président et les vice-présidents en exercice lors de la dernière session expédient les affaires courantes (art. 19).

Notons, à cet égard, qu'une situation curieuse peut se produire du fait de l'art. 13, qui stipule que les nouvelles élections doivent avoir lieu avant l'expiration des 4 années

dont se compose une législature : si le président de la Diète et les vice-présidents ne sont pas réélus ou ne le sont pas tous, ils expédieront pourtant les affaires courantes, selon l'art. 19.

Rentrent dans les affaires courantes : l'exécution des décisions du Landtag, le droit de maintenir l'ordre et d'exercer la police à l'intérieur du palais, le droit d'administration du Landtag, dans les limites du budget, la surveillance des fonctionnaires et employés, la préparation de la nouvelle session, etc.

IV. — Droit pour la Diète de voter son propre Réglement, dans le cadre des dispositions constitutionnelles (art. 29).

Le Règlement de l'Assemblée Nationale date du 28 février 1920 ; la Diète actuelle a maintenu en vigueur ses dispositions essentielles.

Les députés se répartissent en fractions, suivant leurs opinions politiques. Chacune doit comprendre au moins 15 membres : leurs noms, ansi que celui du Président et les lignes essentielles de leur programme doivent être remis au Président de la Diète.

Chaque fraction désigne, au prorata du nombre de ses adhérents et selon les principes de la représentation proportionnelle, les membres du Comité des Anciens. Cet organe, composé de 21 membres et présidé par le président de la Diète, délibère sur les affaires concernant le Landtag en général, et, en particulier, sur son ordre du jour.

C'est ce Comité qui fixe le nombre des sièges auxquels chaque fraction aura droit dans chacune des Commissions suivantes qui, composées normalement de 21 ou

29 membres, doivent être élues au début de chaque session :

1° Commission du Budget.
2° Commission de la Population.
3° Commission de la Colonisation et du Logement.
4° Commission de l'Agriculture.
5° Commission du Commerce et de l'Industrie.
6° Commission de la Législation.
7° Commission des Affaires Communales.
8e Commission de l'Enseignement.
9° Commission des Pétitions.
10° Commission de vérification des votes.
11° Commission du Règlement.
12° Commission de Vérification des comptes du Budget.

Ce sont ces Commissions qui sont chargées de la préparation et de l'examen préalable des questions qui feront l'objet de débats publics[1].

Aux termes du règlement, les votes s'opèrent, en principe, par « assis » et « levés ». En cas de doute, le président invite tous les députés à évacuer la salle ; on ferme toutes les portes de celle-ci, sauf une à droite et une à gauche. A l'appel du son de cloche du président, les députés rentrent : ceux qui se prononcent pour l'adoption de la mesure qui fait l'objet du vote prennent la porte de droite et les autres celle de gauche.

D'autre part, le vote nominal est de rigueur si 30 des députés présents le demandent ; il s'opère au moyen de bulletins de couleurs différentes qui portent le nom du

1. Le Règlement prévoit que la Diète peut décider la formation d'autres Commissions pour l'examen d'un objet déterminé.

député et une des mentions suivantes : oui — non — je m'abstiens.

Seuls, quel que soit le procédé de votation, les présents votent. Le vote par procuration n'est donc pas admis.

Tout projet de loi doit normalement comporter trois lectures.

V. — Publicité des séances de la Diète (art. 23).

En principe, les séances de la Diète sont publiques.

Pour que certaines questions de l'ordre du jour puissent faire l'objet d'un examen en Comité secret, il faut que les conditions suivantes se trouvent réunies :

a) La demande de Comité secret doit émaner de 50 députés au moins. Sur cette demande même, il doit être délibéré en Comité secret.

b) Une majorité spéciale, composée des 2/3 des votants, doit donner son approbation à cette demande.

Les effets du Comité secret sont les suivants :

a) Le public n'est pas admis à la séance, mais uniquement les députés, les ministres et les représentants de ceux-ci.

b) Les compte rendus des délibérations, qu'ils soient écrits ou verbaux, s'ils portent sur ce qui a été dit en Comité secret, engagent la responsabilité du député qui les a communiqués. Cela résulte de l'art. 30 de la Constitution du Reich, qui décide que c'est seulement pour les compte rendus des séances publiques qu'il n'y a pas lieu à responsabilité.

c) Les décisions prises au cours d'une séance secrète régulière ont le même effet que celles qui l'ont été en séance publique.

B) Privilèges et garanties acquis à chacun des membres de la Diète, considérés individuellement.

Ce sont les suivants :

I. — Ils votent librement, selon leur conscience, en ne considérant que l'intérêt public (art. 10). Ils ne sont liés par aucun mandat ni aucune instruction de leurs électeurs.

II. — Ils sont irresponsables. En effet, conformément à l'art. 30 de la Constitution du Reich, «les comptes rendus fidèles des délibérations des séances publiques du Reichstag, d'un Landtag ou de leurs Commissions ne donnent lieu à aucune responsabilité ».

De plus, l'art. 36 de cette même Constitution du Reich dispose :

« Aucun membre du Reichstag ou d'un Landtag ne peut, à n'importe quel moment, être poursuivi judiciairement ou disciplinairement ou être actionné en responsabilité, en dehors de l'Assemblée, à l'occasion de ses votes ou à cause des opinions émises dans l'exercice de son mandat. »

III. — Ils jouissent, aux termes des art. 37 et 38 de la Constitution du Reich, d'une large immunité.

L'art. 37 est ainsi libellé :

« Aucun membre du Reichstag ou d'un Landtag ne peut, sans l'assentiment de la Chambre à laquelle il appartient, être poursuivi ou être arrêté au cours de la session pour un fait punissable, à moins qu'il n'ait été pris en flagrant délit ou, au plus tard, dans le cours du jour suivant. »

La même autorisation est exigée pour toute autre limi-

tation de la liberté individuelle qui entrave l'exercice du mandat parlementaire.

Toute poursuite contre un membre du Reichstag ou d'un Landtag et toute arrestation ou autre limitation de sa liberté individuelle doit être suspendue à la demande de la Chambre à laquelle il appartient, pour la durée de la session. »

Quant à l'art. 38, il dispose :

« Les membres du Reichstag ou d'un Landtag sont en droit de refuser le témoignage au sujet de personnes qui leur ont confié des faits en leur qualité de député ou à qui ils en ont confiés dans l'exercice de leur mandat, aussi bien qu'au sujet de ces faits eux-mêmes. A l'égard de la saisie de papiers, ils sont assimilés aux personnes qui peuvent refuser légalement leur témoignage. »

IV. — Ils peuvent circuler librement sur tous les chemis de fer allemands situés dans le rayon de l'ancien réseau Prusso-Hessois (art. 28).

V. — Ils ont droit (art. 28) à une indemnité définie actuellement par les lois des 23 avril[1] et 6 août[2] 1921 : elle est de 1.500 marks par mois, payables d'avance, le premier de chaque mois.

De plus, lorsqu'un député assiste à une séance de Commission un jour où la Diète elle-même ne siège pas, une indemnité de 50 marks lui est due.

L'absence non motivée d'un député à une séance de la Diète entraîne pour lui une amende de 50 marks.

1. *Bulletin des Lois prussiennes,* année 1921, n° 33, page 361.
2. *Bulletin des Lois prussiennes,* année 1921, n° 48, page 481.

Une allocation de cherté de vie s'ajoute à l'indemnité parlementaire : elle s'élève à 500 marks par mois pour les députés habitant Berlin et atteint 1.000 marks pour les autres.

Il est interdit aux Députés de renoncer à ces indemnités.

VI. — Les fonctionnaires, employés et ouvriers de l'État, lorsqu'ils sont candidats à un siège de député, ont le droit d'obtenir un congé payé pour la préparation de leur campagne électorale. Une fois élus, aucun congé ne leur est nécessaire pour exercer leur mandat (art. 11).

§ 4. — *Attributions de la Diète*

Ses attributions peuvent se rattacher aux chefs suivants :

1° Attributions d'ordre législatif.
2° Attributions d'ordre financier.
3° Attributions d'ordre administratif.
4° Désignation du premier ministre.
5° Attributions de contrôle.
6° Attributions diverses.

Reprenons, point par point, chacune des catégories ci-dessus.

1° Attributions d'ordre législatif.

« La Diète, stipule l'art. 29, légifère dans la mesure de ses droits constitutionnels. »

C'est elle qui, normalement et en règle générale, exerce le pouvoir législatif[1] ; mais, comme nous le savons d'ail-

1. Rappelons que, sous l'empire de l'ancienne Constitution monarchique, la Diète n'exerçait le pouvoir législatif que « conjointement » avec le Roi.

leurs, elle ne le détient pas à titre exclusif ; elle le partage, au contraire, avec le peuple qui peut légiférer, lui, de façon immédiate et directe, par la voie des initiatives populaires et des *referendums*.

A qui appartient l'initiave des lois que cette Diète va être appelée à voter ?

1° Aux députés.

2° Au Gouvernement, qui doit transmettre ses projets de lois, pour avis, au Conseil d'État, avant de les déposer. En cas de divergence de vues entre lui et le Gouvernement, le Conseil d'État peut exposer, par écrit, son point de vue à la Diète (art. 40).

3° Au Conseil d'État, qui a le droit de déposer des projets de lois sur le Bureau de la Diète par l'intermédiaire du Conseil des ministres (art. 40).

4° Au peuple, qui peut prendre l'initiative d'une proposition de loi, ainsi que nous l'avons mentionné antérieurement (art. 6).

Le vote qui intervient ensuite sur la proposition de loi suppose, pour être efficace, que les deux conditions suivantes étaient réunies :

a) La Diète était en état de délibérer valablement. Aux termes de l'art. 21, cette condition est réalisée lorsque la moitié du nombre légal de ses membres est présente.

Aucune exception n'est admise à cette règle, sauf celles que prescrirait le réglement de la Diète en matière d'élections incombant à celle-ci.

b) Le vote de la loi a réuni la majorité des suffrages émis. L'art. 22 stipule, en effet, que la Diète prend ses décisions à la majorité des voix.

Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.

Le partage des voix équivaut au rejet de la proposition.

Une fois la loi votée, deux cas peuvent se présenter :

a) Le Conseil d'État n'use pas de son droit d'opposition. Le texte voté par la Diète va devenir alors définitif.

b) Le Conseil d'État use du droit que lui confère l'art.42 de s'opposer à la loi votée, dans les délais prévus au § 2 de ce texte : la loi est alors soumise à une nouvelle délibération de la Diète. Si cette Assemblée confirme sa décision primitive avec une majorité des deux tiers, la loi est maintenue. Si elle ne la confirme qu'avec une majorité simple, la décision primitive se trouve annihilée, à moins, d'ailleurs, d'être ratifiée par un *referendum* populaire qu'il est loisible à la Diète de demander.

La loi, une fois devenue définitive, est alors promulguée par le Conseil des ministres ; il doit mentionner si loi a été votée, soit par la Diète, soit par le *referendum* populaire (art. 61).

Publiée ensuite, par les soins du Ministère, et dans le mois de son vote, au *Bulletin des Lois prussiennes*, elle entre en vigueur le quatorzième jour qui suit cette publication (art. 60).

Afin de ne pas surcharger la tâche de la Diète, l'article 62 dispose qu'un projet de loi rejeté par elle ne peut être remis à son ordre du jour durant la même session ; une seule exception est admise : elle est relative au cas où le projet en question serait repris par une initiative régulière du peuple. Il a semblé opportun d'enfreindre, en cette hypothèse, la règle posée en l'art. 62, afin de n'amputer en aucune façon le droit du peuple à légiférer de façon directe.

La Diète vote, non seulement les lois ordinaires, mais encore celles qui ont pour objet de modifier la Consti-

tution. Pour qu'une décision de la Diète, en pareille matière soit valable, il faut : (art. 30).

a) Que les deux tiers du nombre légal de ses membres soient réunis.

b) Que les deux tiers des députés présents aient voté en faveur de la mesure.

Vu la gravité de la décision, la Constitution exige donc une majorité et une assistance plus fortes que pour les lois ordinaires[1].

Il faut entendre par modifications constitutionnelles, non seulement toute disposition qui a pour oblet de modifier le texte même de la Constitution, mais encore tout article de loi qui, tout en laissant subsister le texte primitif de la Constitution, a pour effet essentiel d'en modifier ou d'en abroger une prescription. Il en serait ainsi, par exemple, d'une loi électorale qui fixerait un autre âge que l'âge de vingt ans pour l'électorat ou qui prescrirait que la condition d'être domicilié en Prusse n'est pas nécessaire.

2° Attributions d'ordre financier.

Le vote du budget est du ressort de la Diète (art. 29).

Toutes les recettes et les dépenses doivent être évaluées pour chaque exercice et portées au budget : il est fixé et approuvé par le Landtag avant le début de chaque exercice (art. 29 et 63 combinés).

Les dépenses sont, en règle générale, consenties pour une année : elles peuvent, dans des cas particuliers, l'être pour une période plus longue.

1. L'ancienne Constitution prussienne, en son art. 107, décidait que la Constitution pouvait être modifiée par la majorité absolue des voix dans chaque Chambre, au cours de deux votes entre lesquels devait s'écouler un intervalle de vingt-et-un jours au moins.

En principe, il est illicite d'introduire dans le budget des dispositions qui dépassent la durée de l'exercice ou qui ne se rapportent ni aux recettes et dépenses de l'État, ni à leur administration (art. 63).

La durée de l'exercice budgétaire est d'un an, comme par le passé.

Il commence le 1er avril et se termine le 31 mars de l'année suivante.

Si le budget de l'année à venir n'est pas encore voté lors de la cloture de l'exercice précédent, l'art. 64 donne au Gouvernement des pouvoirs que nous aurons à définir dans une section ultérieure de ce chapitre.

Une loi est, de plus, nécessaire pour autoriser l'État à faire appel au crédit ou à donner sa garantie. Ses dépenses normales doivent être couvertes par les recettes ordinaires. Il ne peut être fait appel au crédit qu'en raison de besoins extraordinaires et, en principe, uniquement pour des dépenses ayant un but lucratif (art. 65), par exemple : chemins de fer, canaux, fabriques, mais non pas pour combler un déficit.

Toute décision de la Diète qui implique des dépenses supplémentaires, en dehors du budget ou qui est de nature à en entraîner pour l'avenir, doit indiquer les voies et moyens par lesquels il y sera pourvu (art. 66).

La Diète intervient en outre en matière de dépassements de crédits et de dépenses effectuées sans avoir été prévues au budget : elle doit les ratifier dans le courant de l'exercice suivant (art. 67), après leur autorisation préalable par le Ministre des Finances, qui ne doit y donner son consentement qu'en cas de nécessité inéluctable et imprévue (art. 67).

C'est enfin la Diète qui, à la suite de la vérification des

comptes par la Cour suprême des Finances et de leur conformité avec le budget, donne décharge au Ministre des Finances, après examen des comptes généraux de l'exercice financier et d'un aperçu de la Dette publique, annotés par la Cour (art. 68).

Tels sont les droits de la Diète en matière financière : il en résulte que l'ensemble des Finances de l'État est soumis à son contrôle.

Une seule exception est prévue par l'art. 69 qui dispose : « Les finances des entreprises lucratives de l'État peuvent être réglées par une législation s'écartant des prescriptions des art. 63 à 68 ».

Il s'agit d'entreprises qui ne supposent pas, de la part de l'État, l'exercice de la puissance publique, mais qui ont un but lucratif : exploitations de forêts, mines, banques, salines, établissements de bains, etc. Elles doivent être dirigées commercialement et nécessitent, en conséquence, une réglementation plus souple que les autres dépenses de l'État.

Des lois ordinaires pourront donc intervenir à leur sujet, pour écarter expressément les dispositions constitutionnelles ; les droits de la Diète n'en souffriront pas, celle-ci ayant toujours, par ailleurs, la faculté de se faire renseigner sur tous les détails de l'administration.

Notons, de plus, qu'il est de l'intention du Ministre des Finances, en vue de faciliter la surveillance de la gestion de ces services par la Chambre de faire entrer, dans ce but, des députés dans les Conseils d'administration de ces entreprises.

3° Attributions d'ordre administratif.

« La Diète, dispose l'art. 29, pose les principes de l'administration publique. »

Elle quitte donc complètement, en cette matière, le terrain législatif pour aborder le pur domaine administratif.

Le pouvoir exécutif est obligé de se soumettre à cette ingérence de la Chambre qui a recueilli, sur ce point spécial, les droits que possédait autrefois le Monarque de décider selon quelles directives générales l'État devait être administré. Le Parlement *guide*, à cet égard, l'activité gouvernementale : il fait donc plus que la contrôler ; il la dirige et lui impose sa manière de voir.

Cette manière de procéder ne paraît d'ailleurs pas de nature à s'harmoniser avec les principes du régime parlementaire. Ainsi, en effet, que le fait remarquer M. le professeur Redslob, « il résulte de l'idée fondamentale de ce régime que le Gouvernement trace lui-même son programme, quitte à rallier la Chambre à ses opinions et qu'il se retire quand il ne peut plus obtenir la confiance parlementaire. Or, quand la Chambre donne des ordres, comme dans le système prussien, le Ministère devient un simple instrument[1] ».

Il y a évidemment là quelque chose qui choque.

4° Désignation du Président du Conseil des Ministres.

L'art. 45 de la Constitution est ainsi conçu :

« La Diète élit, sans discussion, le Président du Conseil. »

D'après la Constitution du Reich, art. 53, le Chancelier et, sur sa proposition, les Ministres sont nommés par le président du Reich.

1. *Revue de Droit public*, avril, mai, juin 1921, page 186.

Du fait que la charge de Président d'État n'avait pas été instituée en Prusse, la solution de la question de la nomination des Ministres devenait très difficile.

Après des débats très vifs, c'est à la Diète elle-même qu'on a donné le pouvoir de désigner le Premier Ministre.

Certains Constituants, s'en tenant, à cet égard, au projet de Constitution, auraient préféré confier ce soin au Président de la Diète ; mais on fit valoir, contre cette proposition, l'objection que cette prérogative lui donnerait une situation tout-à-fait supérieure et qui eût été de nature à faire passer le Parlement lui-même à l'arrière-plan.

Aucune suite ne fut donnée non plus à l'idée de confier au Président du Conseil d'État la nomination du Premier Ministre : ce projet, qui tendait à permettre aux provinces d'exercer une influence en la circonstance, prévoyait l'élection du Président du Conseil d'État par un collège composé, en plus des Conseillers d'État, d'un nombre égal de membres de la Diète, élus par les fractions proportionnellement à leur importance respective.

Finalement donc, c'est à la Diète que fut laissé le soin de désigner le Premier Ministre, à la majorité ordinaire, sous réserve que son règlement, comme il lui est loisible de le faire, n'en décide pas autrement.

Notons que la Diète désigne uniquement le Premier Ministre, qui à son tour, choisit les autres membres du Cabinet.

5° Attributions de contrôle.

Ce contrôle s'exerce par les moyens suivants :

1° La Diète et chacune de ses Commissions peuvent citer les Ministres devant elles (art. 24).

Aux termes du règlement, tout député peut demander,

à tout moment, la citation d'un Ministre. L'Assemblée décide s'il y a lieu de donner suite à cette demande ; si 15 députés présents requièrent la discussion immédiate de la motion, satisfaction doit leur être donnée.

Ni l'Assemblée ni ses Commissions ne sont tenues, bien entendu, de se satisfaire de la comparution de Commissaires du Gouvernement.

2° La Diète peut mettre en accusation devant la Haute-Cour de justice le Ministre qui aurait, par sa faute, violé la Constitution ou les lois.

La proposition de mise en accusation doit être signée par au moins cent députés et réunir l'assentiment de la majorité requise pour une révision constitutionnelle (art. 58)

3° La Diète veille à la mise en œuvre des principes de l'administration publique qu'elle a posés (art. 29).

4° Elle peut transmettre au Conseil des Ministres les requêtes qui lui sont adressées et lui demander des renseignements sur les pétitions et réclamations dont elle a été saisie (art. 27).

Notons que la Constitution du Reich concède à tous les Allemands le droit d'adresser des réclamations ou des requêtes ayant rapport à leurs propres intérêts ou à ceux des tiers, soit aux autorités compétentes, quelle que soit leur hiérarchie, jusqu'aux Ministres, soit aux députés au Reichstag ou aux Diètes des Pays (art. 126).

5° Les Députés peuvent adresser des questions *(kleine Anfragen)* au Gouvernement.

Aux termes du règlement, elles doivent être remises par écrit au Président de la Diète (art. 37, 38 et 39 du règlement). Il est nécessaire qu'elles soient brèves et concises. Elles sont transmises au Gouvernement qui y répond en séance plénière de l'Assemblée, à moins que l'auteur de

la question ne déclare se satisfaire d'une réponse écrite. Aucune discussion ne peut se greffer sur la réponse des Ministres. Seul, l'auteur de la question peut prendre la parole après eux pour compléter ou justifier sa question. Aucun vote n'intervient.

6° C'est surtout par la voie des interpellations *(Grosse Anfragen)* qu'est mise en jeu la responsabilité ministérielle prévue à l'art. 46 de la Constitution.

Elles doivent être, aux termes des art. 40 à 44 du règlement, rédigées par écrit et signées d'au moins quinze députés. Remises au Président de la Diète, elles sont transmises, par ses soins, au Gouvernement qui fait savoir s'il est disposé à y répondre et quand il répondra.

Dès qu'il s'est déclaré prêt à fournir des explications, l'interpellation est inscrite à l'ordre du jour. La parole est donnée à l'un de ses auteurs pour la développer. Le Gouvernement répond.

Aucune discussion ne s'ouvre à la suite des éclaircissements fournis par celui-ci, à moins que 30 des députés présents le demandent.

La discussion peut être clôturée par un vote de défiance, à la suite duquel le Cabinet doit se retirer, dans les conditions que nous verrons.

Si le Gouvernement ne donne pas de réponse dans le délai d'une semaine à la demande d'interpellation qui lui est transmise, ou s'il refuse d'y répondre, soit de façon absolue, soit dans les 14 jours suivants, la Diète met la discussion de l'interpellation à l'ordre du jour si 15 députés le requièrent. Un vote clôture cette discussion.

7° En dehors des Commissions normales que nous avons énumérées, la Diète a le droit d'instituer des Commissions

d'enquête. Elle en a, de plus, le devoir, si un cinquième du nombre légal de ses membres le demande (art. 25).

Ces Commissions procèdent à toutes les enquêtes qu'elles jugent nécessaires ; leurs débats sont publics, contrairement à ceux des autres Commissions : non seulement les membres de la Diète, mais encore le public peuvent y assister. La publicité de ces débats peut être exclue par décision de la Commission, à la majorité des deux tiers des membres présents.

Les tribunaux et les autorités administratives sont tenues de déférer aux demandes d'enquête de ces Commissions et de leur communiquer tous les dossiers détenus par eux.

En ce qui concerne, pour le surplus, les enquêtes de ces Commissions et celles des autorités requises par elles, il y a lieu de se conformer, par analogie, aux prescriptions du Code d'instruction criminelle. Cependant, le secret des correspondances et des communications postales, télégraphiques et téléphoniques demeure inviolable.

8° La Diète désigne une Commission permanente (art. 26) qui siège quand le Landtag n'est pas réuni, c'est-à-dire dans la période intermédiaire entre deux de ses sessions ou encore dans le laps de temps qui s'écoule entre l'expiration d'une législature ou la dissolution d'une Diète et la rentrée de la nouvelle Diète.

Cette Commission a pour objet, d'une manière générale, de sauvegarder les droits de la représentation populaire vis-à-vis du Gouvernement[1].

1. Exemples : Contrôle de la mise en œuvre, par le Gouvernement, des principes posés par la Diète en matière d'administration. Transmission au Gouvernement des réclamations reçues. Demandes d'éclaircissements à leur sujet. Directives à fournir au Ministère relativement à l'administration publique, etc.

Ses pouvoirs sont ceux d'une Commission d'enquête.

La Constitution du Reich (art. 35), prévoit une institution analogue.

Indépendamment de ce rôle, cette Commission doit donner son agrément au Gouvernement, selon l'art. 55, lorsqu'il veut, en cas d'urgence et la Diète n'étant pas réunie, prendre des Ordonnances ayant force de loi.

6° Attributions diverses.

a) Il est du ressort exclusif de la Diète (art. 54) d'octroyer une amnistie, de prescrire un abandon de poursuites dans des affaires judiciaires d'une catégorie déterminée ou dans une affaire particulière en cours.

b) C'est à la Diète qu'il appartient, d'autre part, d'approuver les traités lorsqu'ils ont trait à des matières qui sont du domaine de la législation de Pays (art. 29).

Pour les matières dont le règlement appartient à la législation des Pays, par opposition à celle du Reich, les Pays peuvent, en effet, aux termes de l'art. 78, § 2 de la Constitution du Reich, conclure des traités avec les autres États ; ce sont ces traités qui ont besoin, en Prusse, de l'assentiment du Landtag.

§ 5. — *La Diète, Chambre unique de la République prussienne*

Alors que, dans la plupart des États modernes, le système des deux Chambres législatives a été adopté, la Constitution prussienne, au contraire, prévoit, comme Chambre unique : la Diète.

Cette solution ne fut d'ailleurs pas adoptée sans avoir

fait l'objet, au sein de la Commission, d'un examen des plus attentifs.

On avait proposé, et c'est aux partis de droite qu'on était redevable de cette idée, pour faire contre-poids à la puissance du Landtag et pour remédier aux entraînements et aux erreurs auxquels il pourrait être exposé, de lui adjoindre une seconde Assemblée législative, dont on aurait voulu faire une sorte de Chambre professionnelle.

Cette tendance fut repoussée pour les raisons suivantes :

1° On craignait que l'institution d'une deuxième Chambre, élue sur une base autre que celle du suffrage universel, ne fût considérée par les masses comme anti-démocratique et envisagée par elles comme destinée à contrecarrer les mesures décidées par la Diète, issue directement du suffrage du peuple.

2e On invoquait, en outre, que la nécessité d'un contre-poids à la puissance de la Diète ne se faisait nullement sentir puisqu'il existait déjà, comme institutions créées à cet effet même : les initiatives populaires et les *referendums*

3° On ajoutait que la création d'une deuxième Assemblée aurait pour résultat de rendre lents les travaux législatifs et que ce fait ne manquerait pas de servir d'argument aux détracteurs du régime parlementaire et aux adeptes de la dictature du Prolétariat[1].

4° A la conception même d'une Chambre du travail on objectait :

a) Que la tendance d'une pareille Assemblée serait plutôt de veiller à la défense de certains intérêts économiques particuliers, que de refléter véritablement les aspirations

1. Paroles du député Heilmann. Compte rendu des séances de la Commission de la Constitution, document n° 3.120 B, page 46.

de la collectivité. « On aboutirait ainsi, soit à une édition plus ou moins améliorée de l'ancienne Chambre des seigneurs, et, par là, à la représentation des intérêts des classes supérieures, soit à une représentation des seuls intérêts des travailleurs[1]. »

b) Que des difficultés extrêmement vives ne manqueraient pas de se produire quant à la fixation du recrutement et de la composition de cette Chambre et notamment relativement au point de savoir combien de représentants attribuer à chaque profession.

N'assistait-on pas, en effet, au moment même où les Constituants délibéraient sur cette question, dans toutes les organisations professionnelles du Reich, à des discussions violentes au sujet du nombre de représentants que chacune devait élire au Conseil Economique d'Empire ?

Autre point : combien de membres patronaux et combien de membres ouvriers comprendrait cette deuxième Chambre qu'on voulait créer ?

Quels seraient, d'autre part, les syndicats qu'il y aurait lieu de tenir pour « jaunes » et qui ne pourraient, de ce fait, passer pour représenter la classe des travailleurs ?

Autant de questions dont la solution paraissait, aux dires mêmes du Ministre de l'Intérieur Freund, à peu près insurmontable.

A la suite de toutes ces considérations, l'idée d'adopter le système des deux Chambres législatives fut définitivement écartée, et la Constitution se borna à instituer auprès du pouvoir central, sous le nom de Conseil d'État, une Assemblée, mais non pas une Chambre, dont nous allons examiner les caractéristiques essentielles.

1. Paroles du rapporteur Berndt. Compte rendu des séances de la Commission de la Constitution, document nº 3.120 B, page 42.

SECTION B

LE CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État, en sa forme actuelle, a été créé de toutes pièces par la Constituante elle-même.

§ 1. — *Ses origines*

Le projet de Constitution ne renfermait aucun organe de cette nature.

Ses art. 50 à 57 se bornaient à prévoir, à côté de la Diète, un Conseil des Finances qui aurait collaboré à la confection des lois relatives aux finances de l'État.

Il aurait été composé (art. 50) :

1° De ceux des membres prussiens du Conseil d'Empire, à désigner par les administrations provinciales de Prusse, selon l'art. 63 de la Constitution du Reich.

2° Des Présidents : de la Cour supérieure des comptes, de la Banque prussienne d'État, de l'Administration supérieure de la Dette publique et de la Caisse centrale des Corporations.

3° De citoyens élus par la Diète : leur nombre, joint à celui des membres visés sous le n° 2 ci-dessus aurait été égal à celui des représentants dont il est question au n° 1.

Les membres désignés par la Diète auraient été élus (art. 50) au scrutin secret et selon les principes de la représentation proportionnelle.

L'éligibilité était conférée, sans distinction de sexe, à quiconque possédait la nationalité prussienne depuis au moins trois ans, avait son domicile en Prusse depuis le même laps de temps, au minimum, et était âgé de trente-

cinq ans. Tout député à la Diète élu au Conseil des Finances qui déclarait accepter ce mandat, perdait sa qualité de député.

Le vote aurait eu lieu pour six ans, mais avec renouvellement du Conseil des Finances, par tiers, tous les deux ans ; les membres auraient été rééligibles.

Quant à la compétence de cet organisme, voici comment elle aurait été réglementée :

Son approbation aurait été nécessaire, selon l'art. 56 :

1° Lorsque la Diète aurait voulu voter des dépenses qui dépassaient le montant de celles proposées ou consenties par le Conseil des Ministres.

2° Pour la création de nouveaux impôts.

3° Pour l'émission d'emprunts et le consentement, par l'État, de garanties.

4° Pour engager des dépenses non encore couvertes par des recettes correspondantes ou devant l'être au moyen d'emprunts.

Si le Conseil des Finances mettait son opposition à une loi ou à une décision qui rentrait dans les termes des numéros 1 à 4 ci-dessus, il devait en informer la Diète dans un délai de deux semaines et motiver, par écrit, son opposition, avant l'expiration d'un autre délai de deux semaines (art. 57).

La décision devait alors faire l'objet d'une nouvelle délibération de la Diète.

Si cette dernière, à la majorité des deux tiers, maintenait sa décision, celle-ci devenait définitive, à moins que le Ministère ne fasse usage du droit que lui conférait le projet de Constitution, de dissoudre la Diète.

Le Conseil des Finances jouait donc le rôle d'un organe

dont la compétence était strictement limitée aux matières financières.

Sous cette forme, les dispositions du projet de Constitution furent repoussées, au sein de la Commission, par les représentants de tous les partis.

Ladite Commission, après en avoir longuement délibéré, étendit le rayon d'activité du Conseil des Finances à toutes les affaires de l'État et régla sa composition d'une manière toute différente, transformant ainsi cette Assemblée en l'actuel Conseil d'État, dont le rôle devait consister, dans l'esprit de ses promoteurs :

a) A former, dans l'État, un organe politique indépendant de la Diète, destiné, sans posséder les prérogatives d'une Chambre ni se voir attribuer aucun caractère réactionnaire, à faire contre-poids, en dehors des votes populaires, à l'influence du Landtag, en exerçant, à ses côtés, une activité continue.

b) A assurer aux provinces une représentation auprès du pouvoir central, leur permettant de collaborer avec lui, de lui exprimer leur vœux et susceptible, par suite, de faire dévier dans le sens favorable à l'État unitaire préconisé par le Gouvernement les aspirations nettement séparatistes des unes et de canaliser les tendances vraiment indépendantes des autres.

La difficulté était de délimiter la compétence que devrait posséder un pareil organisme : elle devait être, d'un côté, aussi étendue que possible ; mais d'un autre côté, il importait de veiller, au point de vue démocratique, à ce que son activité pénètre moins la vie publique que celle de la Diète, issue du suffrage universel.

Il convenait, en un mot, de circonscrire le rôle du Conseil

d'État à de pures fonctions de surveillance, mais de surveillance toujours en éveil.

Examinons d'un peu plus près comment les Constituants y sont parvenus.

§ 2. — *Composition du Conseil d'Etat*

Il se compose exclusivement des délégués des provinces (art. 32) et non pas, comme le proposaient les partis de droite, et notamment le député Leidig :

a) Des délégués des provinces.

b) De certains hauts fonctionnaires.

c) De membres élus par les municipalités, les Chambres d'Agriculture, les Chambres de métiers, les Chambres de commerce, les associations de médecins, d'écrivains, de fonctionnaires[1], etc.

Par provinces, il faut entendre : la Prusse orientale, le Brandebourg, la ville de Berlin, la Poméranie, le Territoire frontière de Posnanie-Prusse orientale, la Basse-Silésie, la Haute-Silésie, la Saxe, le Schleswig-Holstein, le Hanovre, la Westphalie, la Province Rhénane, la Hesse-Nassau.

Un représentant est attribué à chaque fraction de 500.000 habitants, toute province ayant toutefois droit à trois Conseillers d'État, au minimum, et les restes supérieurs à 250.000 étant comptés pour 500.000.

En outre, le Pays de Hohenzollern élit un délégué.

Le nombre des représentants de chaque province au Conseil d'État doit être fixé par le Conseil des Ministres, après chaque recensement général de la population et

1. Compte rendu de la Commission de la Constitution, document n° 3,120 B, page 73.

après toutes modifications intervenues relativement aux territoires des provinces (art. 32).

A l'heure actuelle, la base de cette répartition se trouve dans l'ordonnance du 28 février 1921[1].

Elle est la suivante :

	Conseillers d'État.
Province de Prusse Orientale.	4
Province de Brandebourg.....	5
Ville de Berlin	8
Province de Poméranie.....	4
Province de Posnanie-Prusse orientale. .	3
Province de Basse-Silésie.	6
Province de Haute-Silésie.	5
Province de Saxe.....	6
Province de Schleswig-Holstein.	3
Province de Hanovre.....	6
Province de Westphalie.....	9
Province Rhénane.	14
Province de Hesse-Nassau.	5
Province de Hohenzollern.	1
Soit, au total :	79

Aux termes de la Constitution, complétée par la loi du 16 décembre 1920[2], les membres du Conseil d'État sont élus (art. 33) :

1° A Berlin, par le Conseil municipal.

2° Dans le pays de Hohenzollern et les provinces frontières, par les Diètes communales.

1. *Bulletin des Lois prussiennes*, année 1921, n° 23, page 317.
2. *Bulletin des Lois prussiennes*, année 1921, p. 90.

3° Dans les autres Provinces, par les Diètes provinciales.

Les élections ont lieu suivant les principes de la représentation proportionnelle, sauf dans les Pays de Hohenzollern où on vote au suffrage majoritaire, étant donné qu'un seul membre est à élire.

Sont éligibles : tous les hommes et toutes les femmes possédant la nationalité allemende, âgés de 25 ans accomplis, et domiciliés depuis un an dans la circonscription.

Sont seuls inéligibles :

a) Les interdits, les personnes en tutelle provisoire ou en curatelle pour affection mentale.

b) Les individus qui ne sont pas en possession de leurs droits civiques.

Les élections ont lieu au scrutin de liste ; toute liste doit être signée par trois électeurs au moins.

Il n'est pas permis aux listes de se lier.

Le Bureau électoral est composé du Président de l'Assemblée, assisté de deux membres désignés par lui ; ce Bureau est juge de la validité des bulletins de vote et proclame les résultats du scrutin.

Il est procédé aux élections en séance publique et sans discussion, lors de la première séance que tiennent, après leur renouvellement, les Assemblées chargées de procéder à celles-ci.

Le vote s'opère au moyen de bulletins secrets : les électeurs sont appelés, par ordre alphabétique, à déposer chacun leur bulletin dans l'urne.

La répartition des sièges entre les listes s'opère au moyen du système d'Hondt, tel que nous l'avons analysé antérieurement.

Le Président doit aviser immédiatement les élus, verba-

lement s'ils sont présents, et par écrit dans le cas contraire et les inviter à se prononcer sur l'acceptation de l'élection. Tout silence de leur part ou toute acceptation sous réserve équivaut à un refus.

Chaque Conseiller d'État est doublé d'un suppléant, élu dans les mêmes formes que lui. Est considéré comme suppléant le candidat qui, figurant sur la même liste que le Conseiller d'État, a obtenu le plus de voix parmi les non élus.

Le rôle du suppléant consiste à :

a) Assister aux délibérations du Conseil d'État en cas d'empêchement du titulaire.

b) Remplacer ce dernier, lorsqu'il cesse ses fonctions.

Au cas où l'Assemblée, à l'unanimité, en décide ainsi, il peut être procédé aux élections d'une façon plus simple :

Aux lieu et place du vote secret, au scrutin de liste, on opère de la manière suivante : les différentes fractions de l'Assemblée s'entendent sur la répartition, entre elles, des sièges de Conseillers d'État auxquels elle a à pourvoir : elles transmettent au Président les noms des membres qu'elles désignent et des suppléants de ceux-ci.

Le Bureau examine le point de savoir s'ils sont éligibles ; dans le cas de la négative, il provoque leur remplacement.

Le Président donne ensuite connaissance à l'Assemblée des propositions des fractions et déclare élus les candidats qu'elles comportent.

Les résultats des élections doivent être rendus publics.

Tout électeur peut introduire auprès du Président, dans les deux semaines de la proclamation du scrutin, une réclamation contre la validité des élections. Le Conseil d'État statue sur cette réclamation : c'est à lui qu'il appartient

d'ailleurs, en règle générale, de juger de la validité des opérations électorales.

L'auteur de la réclamation et le candidat invalidé ont le droit d'appeler de la décision du Conseil d'État dans les deux semaines, devant le Tribunal administratif supérieur.

Si l'invalidation est confirmée par le Tribunal administratif supérieur, les choses se passent de la façon suivante :

a) Si les élections, dans leur ensemble, ou celles relatives à une liste entière ont été invalidées, l'Assemblée procède à un nouveau vote lors de sa séance la plus proche.

b) Au cas où c'est seulement l'élection d'un ou plusieurs Conseillers d'État, en particulier, qui se trouve invalidée, leurs suppléants les remplacent.

§ 3. — *Durée des pouvoirs du Conseil d'Etat*

La durée du mandat des Conseillers d'État n'est pas fixée par la Constitution à un laps de temps déterminé et nettement délimité.

La Constitution (art. 33) et, à sa suite, la loi, (art. 2) se bornent à prescrire que les Assemblées chargées de leur désignation doivent élire les Conseillers d'État au cours de la première session qui suit leur renouvellement. Les Conseillers d'État, ajoutent ces textes, remplissent leur mandat jusqu'à l'entrée en fonctions de leurs successeurs, nommés aussitôt après le renouvellement des Assemblées à qui est confiée la mission de les élire.

Les dites Assemblées ne se renouvelant pas toutes à la même date, mais à des termes qui varient (les unes sont des Assemblées locales, les autres sont régionales ; puis, certaines peuvent être dissoutes et d'autres pas), il en résulte que le Conseil d'État n'est jamais soumis à un

renouvellement complet, mais à une succession de renouvellements partiels : d'où plus de continuité d'idées et plus d'unité de vues possibles dans ses travaux.

§ 4. — *Caractères généraux du Conseil d'Etat et de ses membres*

A) Caractères généraux de l'Assemblée prise en corps.

Ces caractères sont les suivants :

1° Elle jouit d'un certain nombre de privilèges et garanties, qui peuvent se ranger sous les chefs que voici :

a) Élection du Bureau. « Le Conseil d'État, dispose l'art. 37, élit son Président et ses Secrétaires, ainsi que leurs suppléants[1]. »

La durée des pouvoirs du Bureau n'a pas été déterminée par la Constitution : c'est au règlement qu'il appartiendra de la fixer.

b) Règlement. Aux termes du même article, le Conseil d'État se donne lui-même son règlement.

c) Séances publiques. Il résulte de l'art. 39 que les séances du Conseil d'État sont publiques. Le huis-clos peut toutefois être prononcé sur certaines affaires de l'ordre du jour, par un vote intervenu à la majorité des deux tiers. Sur la demande de huis-clos, la délibération est secrète.

d) Le Conseil d'État et chacune de ses Commissions peuvent requérir la présence des Ministres (art. 39 et 24 combinés).

2° La Constitution ne détermine pas le lieu où se réunit le Conseil d'État.

1. L'actuel Président du Conseil d'État est le Dr Adenauer, membre du parti du Centre et bourgmestre de Cologne.

3° Quant aux époques auxquelles il s'assemble, l'art. 38 dispose :

a) Le Conseil d'État se réunira, pour la première fois, sur convocation du Ministère.

b) Par la suite il s'assemblera, sur convocation de son Président, aussi souvent que les circonstances l'exigeront. La réunion de l'Assemblée sera de rigueur lorsqu'elle sera demandée par le cinquième de ses membres, par la totalité des représentants d'une province ou par le Ministère lui-même.

La Constitution est muette sur le point de savoir si le Conseil d'État siègera, à l'image de la Diète, en sessions discontinues ou, au contraire, d'une manière permanente, comme le Conseil d'Empire. Ce point sera à régler par une loi à intervenir.

4° Le Conseil d'État peut délibérer valablement quand plus de la moitié de ses membres sont présents. Pour qu'une décision soit acquise, le vote conforme de la majorité des votants suffit (art. 38, § 2).

Ces dispositions sont à rapprocher des art. 21, § 1 et 22, § 1, qui ont trait à la Diète.

Elles sont à compléter par l'art. 38, § 3, qui stipule que le vote des membres du Conseil d'État doit être nominal dans les cas visés aux art. 14, § 1 et 42, § 1 : rappelons que ces textes visent, le premier, la participation du Conseil d'État à la dissolution de la Diète et le second, l'opposition dudit Conseil d'État à une loi votée par le Landtag.

B) Caractères généraux des membres du Conseil d'État, considérés individuellement.

Ces caractères sont les suivants :

1° Ils jouissent des privilèges que voici :

a) Ils votent librement, selon leur conscience, en ne considérant que l'intérêt public. Ils ne sont liés par aucun mandat, ni aucune instruction (art. 34).

Ils sont donc, sur ce point, assimilés aux députés (cf. art. 10).

En conséquence, ils ne sont nullement tenus d'agir suivant les instructions que pourraient leur donner les Assemblées qui les élisent. Cela ne signifie d'ailleurs nullement, qu'en fait, ils ne les respecteront pas ; bien au contraire, ils ne manqueront pas de s'en inspirer le plus souvent, puisque les Conseillers d'État se recruteront, la plupart du temps, parmi les membres des Assemblées locales.

b) Un membre du Conseil d'État n'est, en aucun cas, tenu de répondre de ses votes ou des opinions qu'il a émises dans l'exercice de ses fonctions, soit devant un tribunal, soit devant une autorité quelconque. Il ne peut davantage être actionné en responsabilité, de ce fait, en dehors de l'Assemblée (art. 35).

Cette dernière disposition est calquée sur l'art. 36 de la Constitution du Reich, qui accorde cette même irresponsabilité aux membres du Reichstag et des différents Landtags.

Quant aux art. 37 (poursuites judiciaires contre un député) et 38 (refus de témoignage) de la Constitution du Reich[1], ils ne sont pas applicables aux Conseillers d'État et visent uniquement les membres de la Diète. Une pareille immunité, qui aurait protégé les membres du Conseil d'État contre toute poursuite judiciaire, n'a pas semblé nécessaire aux Constituants. En ce qui concerne le droit de « refus de témoignage », il n'a pas été davantage admis,

1. Que nous avons analysés plus haut.

pour cette raison, que les Conseillers d'État, au contraire des députés, « ne devaient pas être considérés comme des hommes de confiance du peuple, mais comme de simples représentants des provinces ».

La Commission de la Constitution craignait d'ailleurs que l'extension des art. 37 et 38 de la Constitution du Reich aux Conseillers d'État ne leur donnât une situation par trop semblable à celle des députés, similitude qu'on voulait éviter pour ne pas donner à cette Assemblée l'allure, même apparente, d'une deuxième Chambre.

c) Les fonctionnaires, employés et ouvriers de l'État et des personnes morales publiques n'ont pas besoin de congés pour exercer leur mandat de Conseillers d'État.

Leurs traitement ou salaire doivent continuer à leur être payés (art. 36).

L'art. 11 en décide autant, rappelons-le, pour les Députés.

2° Les membres du Conseil d'État reçoivent des frais de déplacement et des indemnités de service auxquels ils ne peuvent renoncer (art. 41).

Il n'y avait pas lieu de leur accorder, comme aux députés, le libre parcours sur l'ensemble des chemins de fer prussiens ; en effet, ils ne sont pas les représentants du peuple entier, mais simplement de leur province ; leur qualité n'exige donc pas de déplacements sur la totalité du réseau ferroviaire.

3° Un Conseiller d'État ne peut cumuler ses fonctions avec celles de député à la Diète.

Le député qui accepte une élection au Conseil d'État perd son mandat de député.

De même, le Conseiller d'État qui, élu au Landtag, accepte un siège de député, perd sa qualité de Conseiller d'État (art. 33, § 2).

On a considéré, en effet, qu'il serait absurde qu'un député de la Diète puisse être en même temps membre du Conseil d'État, organe qui a le pouvoir de faire opposition aux lois votées par le Parlement ; l'influence et les droits du Conseil d'État auraient pu être paralysés si les partis avaient eu la possibilité d'envoyer siéger, comme représentants des provinces, des membres de la Diète au Conseil d'État : ce dernier n'aurait pas manqué, en ce cas, de se transformer en une vaste Commission de la Diète. Organe de contrôle, le Conseil d'État n'aurait pu exercer ses attributions d'une manière sérieuse et indépendante s'il avait été loisible à ses membres d'appartenir à la Diète tout en exerçant leurs fonctions : les Constituants l'ont compris et c'est le motif pour lequel ils ont proclamé l'incompatibilité de l'exercice des deux mandats.

§ 5. — *Attributions du Conseil d'Etat*

Le principe essentiel qui est à la base des attributions du Conseil d'État est posé par l'art. 31 de la Constitution. Il stipule :

« Le Conseil d'État représente les provinces dans la législation et l'administration du Pays. »

C'est par son intermédiaire qu'elles peuvent exercer leur influence auprès du pouvoir central d'une manière efficace et coopérer à son œuvre.

Ses attributions sont les suivantes :

A) Attributions d'ordre législatif.

Le Conseil d'État n'est nullement, à cet égard, l'égal de la Diète. Il ne joue pas, vis-à-vis d'elle, le rôle de l'ancienne Chambre des seigneurs. Il ne participe pas à la

confection véritable des lois ; sa compétence se borne, en règle générale (il n'y a exception qu'au cas visé à l'art. 42, § 4), à une intervention antérieure et postérieure à la confection de la loi, intervention qui lui permet d'ailleurs d'influer de façon directe sur l'adoption ou le rejet du texte législatif.

Ceci posé, le Conseil d'État possède les pouvoirs suivants :

a) le droit de faire opposition aux lois votées par la Diète (art. 42).

Cette opposition doit être transmise au Ministère dans les deux semaines qui suivent le vote de la Diète. Dans un nouveau délai de deux semaines, elle doit être appuyée par des motifs.

Elle a pour conséquence de mettre un obstacle provisoire à l'entrée en vigueur d'une loi votée par la Diète et de provoquer, de la part de celle-ci, une nouvelle délibération au sujet du texte voté.

Si la Diète confirme sa décision primitive à la majorité des deux tiers, la loi est maintenue et l'opposition devient inopérante.

Si, au contraire, elle n'obtient qu'une majorité simple, la décision primitive tombe. Mais, en ce dernier cas, la Diète a le droit de réclamer un *referendum* populaire : Si ce *referendum* ratifie le texte voté, ce dernier se voit expressément confirmé et devient une loi définitive.

b) Le droit d'initiative des lois : le Conseil d'État peut déposer des projets de lois sur le Bureau de la Diète par l'intermédiaire du Conseil des Ministres (art. 40, § 3).

Même si le Gouvernement n'en approuve pas le contenu il doit néanmoins les transmettre à la Diète, quitte à exposer à celle-ci son propre point de vue à leur égard.

c) Le droit de faire connaître son avis, avant le dépôt

de projets de lois par le Ministère, relativement à ces projets (art. 40, § 2).

Le Gouvernement n'est nullement lié par l'avis de Conseil d'État. En cas de divergence d'opinions, ce dernier peut exposer, par écrit, son point de vue à la Diète.

Cette disposition de la Constitution rendra souvent inutile, pour le Conseil d'État, le recours à l'opposition visée en l'art. 42 ; au cours des travaux préparatoires de la loi, la Diète pourra, en effet, tenir compte des vues qui lui auront été exposées par le Conseil d'État, de façon à arriver à une entente.

B) Attributions d'ordre financier.

L'approbation du Conseil d'État est nécessaire lorsque la Diète veut autoriser des dépenses qui dépassent le montant proposé ou consenti par le Conseil des Ministres.

Si cette approbation n'est pas donnée, la décision de la Diète n'est valable que dans la mesure où elle concorde avec la somme projetée ou agréée par le Conseil des Ministres.

Un referendum populaire n'est pas admissible en ce cas.

C) Attributions d'ordre administratif.

Les prérogatives du Conseil d'État sont, à cet égard, les suivantes :

a) Le Conseil d'État doit être tenu, par le Gouvernement, au courant de la marche des affaires publiques (art. 40, § 1)!

Son droit à être informé englobe toutes les branches de la vie publique : la législation, la juridiction, etc., et non pas seulement l'administration[1].

1. Si le Gouvernement ne dirige pas les affaires publiques comme le désirerait le Conseil d'État, ce dernier ne peut le renverser en émettant

Ce droit peut même s'étendre aux affaires du Reich, dans la mesure où l'État prussien y participe, en envoyant des représentants siéger au Conseil d'Empire : le Conseil d'État devra, en effet, être tenu au courant de l'attitude qu'auront prise, au sein du Reichsrat, les mandataires prussiens vis-à-vis de telle ou telle question concernant l'administration ou la législation du Reich.

Les rapports que le Gouvernement peut être amené à faire au Conseil d'État ne se réfèrent, bien entendu, nullement aux détails des affaires publiques, mais à leur marche, en général.

Il est pourtant loisible à cette Assemblée, cela va de soi, de réclamer des explications complémentaires : c'est, en tous cas, exclusivement au Gouvernement qu'elle doit s'adresser à cet effet ; elle n'a pas le droit de requérir ces éclaircissements directement des autorités qui sont sous la dépendance du Ministère.

b) Avant de promulguer des règlements d'exécution de lois d'Empire et de Prusse et avant d'édicter des règlements organiques d'ordre général, le Ministère doit entendre le Conseil d'État ou sa Commission compétente (art. 40, § 4).

Par règlements organiques, il faut entendre, en principe, ceux qui touchent à l'organisation d'un service d'État, par exemple ceux relatifs à l'enseignement, au régime des prisons, etc.

Notons que le Gouvernement n'est nullement tenu de se conformer à la manière de voir exprimée par le Conseil d'État ; le droit de ce dernier consiste simplement à être

un vote de défiance contre lui ; mais il est évident que le Conseil d'État pourra amener indirectement la chute du Ministère en exposant à la Diète sa manière de voir à cet égard et en provoquant, de la part de la Chambre, un vote de défiance qui amènera le Cabinet à se retirer.

entendu et non pas à exiger que le règlement projeté par le Ministre soit rédigé conformément à ses vues.

c) Le Conseil d'État joue un rôle important en matière de dissolution de la Diète (art. 14, § 1), au double point de vue que voici :

1° Le Président du Conseil d'État fait partie, de droit, avec le Premier Ministre et le Président de la Diète, de la Commission qui peut dissoudre le Landtag et dont nous avons analysé le fonctionnement plus haut.

2° Le Conseil d'État peut déclancher, au même titre qu'une initiative directe du peuple, un *referendum* pour trancher la question de la dissolution ou du maintien en fonctions de la Diète.

§ 6. — *Appréciation d'ensemble sur le Conseil d'Etat*

Que conclure du rôle de l'Assemblée dont nous avons essayé de dépeindre, aux paragraphes précédents, les traits essentiels ?

1° Le Conseil d'État est, tant en ce qui concerne son organisation qu'en ce qui regarde sa compétence, un organe entièrement nouveau en Prusse.

La Prusse, sans doute, possédait autrefois une institution pui portait le même nom, mais qui ne peut être comparée à l'actuel Conseil d'État, pas plus au point de vue de sa composition qu en ce qui touche ses attributions.

D'après les Ordonnances des 27 octobre 1810 et 20 mars 1817, l'ancien Conseil d'État était composé des Princes majeurs, des Ministres d'État en activité de service, de catégories déterminées de fonctionnaires et d'officiers et de personnes qui avaient mérité la confiance particulière

du Roi en raison des services qu'elles avaient rendus à l'État.

Sa compétence comprenait, à l'origine, l'examen de toutes les lois et de tous les règlements. Mais l'ordonnance du 6 janvier 1848 la réduisit au rôle plus modeste d'avis à donner sur les projets de lois et les ordonnances qui lui étaient expressément transmis à cet effet, par le Monarque.

2° On ne saurait davantage comparer le Conseil d'État à la Chambre des seigneurs de l'ancien régime. En effet, b en que ses membres jouissent de prérogatives qui ne sont généralement attribuées qu'aux députés et qu'à maints points de vues, il présente des analogies frappantes avec un Parlement, le Conseil d'État ne constitue nullement une Chambre à proprement parler, sinon il jouirait, ce qui n'est pas, des mêmes droits que la Diète, en matière législative.

3° L'organe duquel le Conseil d'État peut être le plus raisonnablement rapproché est le Conseil d'Empire du Reich. C'est lui qui, sur bien des points, a servi d exemple aux dispositions constitutionnelles relatives au Conseil d'État.

L'idée maîtresse de la Constitution du Reich est, sans doute, de faire de l'Allemagne un État unitaire ; elle ne manque pas toutefois de réserver une part au principe fédéraliste qui animait l'ancienne Constitution, en ce sens qu'elle admet la représentation des différents « Pays » allemands, de leurs intérêts particuliers et de leurs tendances propres, auprès du pouvoir central, par la voie du Conseil d'Empire.

C'est d'une conception analogue que procède, *mutatis mutandis*, l'institution prussienne du Conseil d'État. Les Constituants ont rompu avec la tendance exagérément centralisatrice qui caractérisait le régime antérieur. Au

contraire de l'ancien système monarchique, ils ont reconnu que les provinces avaient droit, eu égard au développement particulier pris par chacune d'elles et à la vie propre qu'elles menaient dans le cadre des institutions de l'État, à une représentation auprès du pouvoir central.

Il était certes de bonne politique de la leur consentir, puisqu'elle pouvait paraître de nature à les détourner des tendances séparatistes que certaines avaient manifestées ou continuaient d'exprimer.

Cette mesure semblait d'ailleurs d autant plus opportune et habile que l'art. 18 de la Constitution du Reich autorise les différentes régions des « *Länder* » à se transformer elles-mêmes en « Pays », si le consentement des populations est acquis et résulte d'un vote populaire : la tentation de faire usage de cette disposition eût été, évidemment, très forte pour les provinces qui avaient des intérêts économiques ou ethniques spéciaux. Il importait donc, pour l'enrayer, de leur donner voix au chapitre.

C'est cette thèse que développa avec force, à l'encontre des orateurs de droite, le Dr Lauscher, député du Centre[1] :

« S'il n'est pas possible, dit-il, de maintenir la cohésion de l'État prussien d'une autre manière qu'en se servant des méthodes désuètes de la contrainte mécanique en honneur au cours du passé, si on ne connait pas d'autres moyens ou si on ne veut pas en permettre d'autres, pour maintenir l'État prussien, que l'emploi de la politique de violence dont il a été fait usage autrefois, je suis d'avis que l'État prussien est perdu et qu'il est dans l'ordre logique des choses qu'il s'effondrera.

1. Compte rendu sténographique de la 172e séance plénière de l'Assemblée Nationale (30 octobre 1920, colonnes 13.397 à 13.415).

« La Prusse est une formation historique qui peut très bien s'adapter à des méthodes différentes d'organisation : les formes historiques de sa structure politique sont fort bien susceptibles de se transformer et même d'être remplacées par d'autres. »

Les provinces sont donc placées, en ce qui concerne leur participation à la formation du Conseil d'État, dans la même situation, à peu de chose près, vis-à-vis de l'État prussien, que les différents Pays allemands vis-à-vis du Reich, en matière de composition du Conseil d'Empire. Pourtant, cette participation ne présente peut-être pas, en Prusse, un caractère aussi direct que dans le Reich. Au Conseil d'Empire, en effet, siègent des membres des Gouvernements des Pays ; ils peuvent être pourvus d'instructions de ces Gouvernements ; même s'ils n'en ont pas reçues, il n'en reste pas moins que leur qualité de membres d'un Ministère, qui a la confiance de la représentation populaire, en fait les véritables porte-paroles du Pays.

Les membres du Conseil d'État, au contraire, ne sont pas liés par les instructions que peuvent leur donner les Assemblées qui les élisent : point n'est besoin, au surplus, qu'ils soient membres de ces Assemblées, et aucun vote de défiance émis par elles, à leur encontre, ne saurait, en droit, les atteindre. En conséquence, une divergence est extrêmement possible dans une situation déterminée, entre l'attitude particulière du Conseiller d'État et celle que lui commandait de prendre l'intérêt de la province qu'il représente. Ce danger est évidemment infiniment moindre, en ce qui concerne les membres du Conseil d'Empire.

4° En aucun état de cause, le Conseil d'État ne saurait être comparé au Ministère : tandis que ce dernier doit son existence à la Diète, dont il est dépendant, le Conseil

d'État n'est redevable de sa situation qu'à la Constitution. Il est un organe absolument indépendant, condition nécessaire, d'ailleurs, à l'exercice du contrôle dont il est investi.

SECTION C

LE GOUVERNEMENT

Tous les Pays à système parlementaire ont à leur tête un Chef d'État politiquement irresponsable, assisté d'un Gouvernement composé de Ministres responsables devant le Parlement.

Se mettant, à cet égard, en marge du régime parlementaire pur, la Constitution prussienne n'a prévu aucun Chef d'État. Ce n'est d'ailleurs pas sans difficultés que cette thèse a été admise.

Les partisans de l'institution d'une charge de Président d'État s'appuyaient, pour faire prévaloir leur point de vue, sur les arguments suivants :

1° Le Président d'État constituera un contre-poids à un Parlement qui tendrait à devenir trop absolu. Le peuple, ajoutait-on, peut évidemment jouer ce rôle de contre-poids, mais il arrivera fréquemment que pour des questions complexes, pour des lois dont la portée dépasse l'intellect populaire, la majorité requise pour qu'un *referendum* soit efficace ne sera pas atteinte.

Il n'est d'ailleurs pas prudent, signalait-on encore, d'énerver le peuple par de trop fréquentes consultations.

Quant au Ministère, il ne saurait, en aucun état de cause, constituer un contre-poids suffisant à la toute-puissance de la Diète, étant donné qu'il est essentiellement dépendant d'elle, qu'elle peut le renverser en émettant un vote

de défiance contre lui et que le Cabinet, « composé comme la Diète elle-même, ne constitue, en définitive, qu'une Commission exécutive de celle-ci[1].

2° Faute de Président d'État, on ne trouvera vraiment pas d'organe approprié, soit pour procéder à la nomination des Ministres, soit pour opérer la dissolution du Landtag. Il ne saurait être question de confier ce dernier droit au Ministère, car la Diète, se sentant menacée de dissolution, eût pu le renverser sur le champ.

3° Un État aussi vaste que la Prusse et dont le Gouvernement comporte un nombre considérable de Ministres doit avoir à sa tête un Président d'État. C'est à lui qu'il appartiendra de donner aux différents organes du Pays l'impulsion qui leur est nécessaire et de maintenir la parfaite cohésion d'une « Prusse forte », condition essentielle d'un « Reich puissant », dans lequel les tendances séparatistes pourront être combattues.

Ces arguments ne parurent pas convaincants aux Constituants qui s'abstinrent, au contraire, pour les motifs suivants d'instituer une charge de Président d'État :

1° Sans doute, un Président d'État serait de nature à « personnifier l'unité de l'État vis-à-vis et au-dessus de la pluralité des Ministres[2] » et de représenter dignement l'État à l'extérieur, mais ces considérations doivent être d'autant moins déterminantes que la Prusse n'est, en définitive, qu'un État confédéré, qu'un « Pays » dont les droits propres ont été d'ailleurs bien amoindris par la nouvelle Constitution du Reich.

1. Paroles du Rapporteur. Compte rendu des séances de la Commission de la Constitution. Document 3.120 B, p. 40.

2. Compte rendu des séances de la Commission de la Constitution, document 3120 B, p. 41.

2° L'institution d'un Président d'État constituerait même un danger pour la Prusse. « Même maintenant, disait le rapporteur à la séance de la Commission de la Constitution du 18 juin 1920, se produisent dans ce Pays, qui comprend les quatre septièmes de l'Empire allemand, des conflits entre les Ministres prussiens et ceux du Reich. Il est bien évident qu'il s'en produirait, et de bien plus graves encore, entre le Président du Reich et un éventuel Président de l'État prussien. De regrettables rivalités de personnes pourraient intervenir à cet égard. Elles seraient inévitables si la majorité politique qui détenait le pouvoir dans le Reich venait à n'être pas la même que celle qui dominerait en Prusse, celle-ci étant, par exemple, réactionnaire et celle-là démocratique. Il ne manquerait pas de résulter de cette situation de très graves conflits politiques[1]. »

3° L'exemple d'autres Pays du Reich a été considéré, à cet égard : le Wurtemberg, la Saxe et le Pays de Bade n'ont pas créé de charge de Président d'État ; leur Constitution connaît évidemment ce titre, mais il est porté par le Premier Ministre.

La Bavière possède, elle, un Président d'État, mais elle a créé ces fonctions pour obéir à des préoccupations particularistes que ne nourrit nullement la Prusse et qui, au surplus, sont dangereuses pour l'unité du Reich.

4° Le système du Gouvernement direct, combiné avec les prérogatives attribuées au Conseil d'État, suffit à faire contre-poids à une Diète qui voudrait se montrer toute-puissante.

1. Compte rendu des séances de la Commission de la Constitution, document 3.120 B, p. 41.

5° Quant à la disso ution de la Diète, elle ne rend nullement indispensable l'institution d'un Président d'État : la preuve en est qu'on a trouvé, pour parvenir à cette dissolution des moyens que nous avons analysés antérieurement.

En Prusse donc, le pouvoir exécutif n'appartient pas à un Chef d'État, mais au Ministère d'État.

« Le Ministère d'État, stipule l'art. 7, est la suprême autorité exécutive et dirigeante de l'État. »

C'est à lui que la Constitution attribue une partie importante des fonctions qu'elle aurait pu réserver au Président d'État, au cas où elle aurait institué cette charge : représentation à l'extérieur, nomination des fonctionnaires, droit de grâce, publication des lois, pouvoir de prendre des ordonnances en cas de nécessité urgente. Elle réserve l'autre partie des prérogatives qui auraient pu échoir au Président d'État :

a) Quant à la dissolution de la Diète, à un Comité composé du Premier Ministre, des Présidents de la Diète et du Conseil d'État.

b) Pour ce qui est de la nomination même du Président du Conseil des Ministres, à l'ensemble de la Diète.

§ 1. — *Caractères généraux du Gouvernement*

De même que l'art. 52 de la Constitution du Reich dispose que « le Gouvernement se compose du Chancelier et des Ministres », de même l'art. 44 de la Constitution prussienne, reprenant pour son compte cette différenciation, stipule que « le Gouvernement se compose du Président du Conseil et des Ministres ».

Comment est nommé le Cabinet ?

A cette question répond, en ces termes, l'art. 45 :

« La Diète élit, sans discussion, le Président du Conseil. Celui-ci nomme les autres Ministres. »

La loi sur l'organisation provisoire des pouvoirs publics confiait la désignation du Premier Ministre au Président de l'Assemblée nationale.

Le projet de Constitution attribuait, de même, ce pouvoir au Président de la Diète.

Cette manière de procéder ne fut pas admise dans le texte définitif de la Constitution ; on craignit de donner au Président de la Dière, ainsi que nous l'avons déjà sommairement relaté, en lui attribuant la prérogative de désigner la personne chargée de la formation du Cabinet, une situation par trop supérieure à celle de cette Assemblée et d'en faire ainsi, chose qu'on voulait éviter à tout prix, un Président d'État déguisé. De plus, même s'il avait paru à l'opinion publique tout désigné personnellement pour prendre en mains les affaires de l'État, il n'aurait évidemment pu s'investir lui-même de ces fonctions. On estimait enfin que, se trouvant en pleine mêlée des partis, sa situation paraissait trop chancelante et trop peu assurée pour lui confier un pouvoir aussi important.

Il avait été question, d'autre part, rappelons-le, de s'en remettre au Président du Conseil d'État du soin de nommer le Cabinet : on aurait fait élire, en ce cas, ce Président par un Collège électoral spécial, composé non seulement des membres du Conseil d'État, mais encore d'un nombre égal de députés désignés par les partis politiques de la Diète, au prorata de leur importance respective. Cette suggestion fut repoussée, sous prétexte qu'elle aurait donné un rôle trop important au Président d'une Assemblée non issue du suffrage universel.

Finalement donc, on s'arrêta à la solution suivante :

La Diète élit sans discussion, non pas le Ministère dans son intégralité, mais seulement le Président du Conseil.

La majorité simple suffit, à moins que la Diète, comme elle en a le droit, n'en décide autrement.

Quant aux autres Ministres, ils sont nommés par le Président du Conseil lui-même.

Comment se répartissent les tâches à l'intérieur du Conseil ?

Les délibérations y sont dirigées par le Président du Conseil. On avait proposé de lui donner voix prépondérante en cas de partage, mais cette disposition n'a pas été adoptée.

C'est au Président du Conseil qu'il appartient de donner (art. 46) « l'orientation générale de la politique » ; il est donc de son ressort exclusif d'en déterminer les grandes lignes. En conséquence, c'est également lui seul qui en assumera personnellement la responsabilité devant la Diète. Quant à l'exécution de cette politique, dans ses détails, il n'en sera responsable, personnellement, que s'il dirige, en outre, un département ministériel et dans la mesure où la mise en œuvre des détails de cette politique ressortira à son département.

Quant aux Ministres, chacun, en particulier, « gère avec indépendance et dans la limite des directives qu'il reçoit du Président du Conseil, le département dont il est chargé ; il est personnellement responsable de cette administration devant la Diète » (art. 46).

Le Conseil décide de la compétence de chaque Ministre, à moins qu'elle ne soit réglée par des prescriptions légales (art. 47, § 2).

Ce droit va très loin. Il permet au Cabinet de faire passer

à un département ministériel des services entièrement rattachés, jusqu'alors, à un autre, sous réserve, bien entendu, d'approbation par la Diète des crédits que peut nécessiter une transformation de ce genre. Eu égard à l'extrême importance de pareilles mesures, la Constitution (art. 47, § 2) a décidé, renforçant à cet égard les attributions administratives de la Diète, qu'elles seraient soumises sans retard au Landtag et modifiées ou rapportées, selon la teneur de l'avis exprimé par lui.

Toute divergence de vues sur les affaires intéressant les départements de plusieurs Ministres est soumise à la délibération et à la décision du Conseil (art. 47, § 3).

Le nombre des Ministères n'est pas déterminé par la loi; voici ceux qui existent à l'heure actuelle.

1° Ministère des Finances.
2° — des Sciences, Arts et Instruction publique.
3° — du Commerce et de l'Industrie.
4° — de l'Intérieur.
5° — de la Justice.
6° — de l'Agriculture, des Domaines et des Forêts.
7° — Des Travaux publics.
8° — du Bien public.

Les ministères des Affaires étrangères, de la Guerre et de la Maison royale n'existent plus, ce dernier en raison de la forme républicaine du Gouvernement et les deux autres par suite de ce fait que les objets qui étaient autrefois de leur ressort font désormais partie de la compétence du Reich.

Quant au Ministère du Bien public, il a été créé par une décision du Gouvernement en date du 7 novembre 1919.

La question se posera, dans l'avenir, de savoir s'il y

aura lieu de conserver le Ministère des Finances comme Ministère indépendant, eu égard à la compétence financière très limitée que laisse aux Pays la Constitution du Reich et, d'autre part, si un Ministère spécial du Commerce et de l'Industrie est encore bien nécessaire à l'heure actuelle ou s'il ne devrait pas être, au contraire, réuni avec le Ministère de l'Agriculture pour former un Ministère prussien des Affaires d'ordre économique[1].

A côté des Ministres chargés d'un département, il peut y en avoir d'autres sans portefeuille.

Jusqu'alors, aucun poste de Vice-Président du Conseil des Ministres n'a été prévu.

Des explications qui précèdent, il résulte que le Conseil des Ministres n'est pas une autorité absolument et exclusivement collégiale, qui prend toujours elle-même, en tant que corps, des décisions de sa compétence et où tous les Ministres sont égaux, le Président du Conseil n'étant que *primus inter pares.*

Le Ministère n'est pas davantage constitué, suivant la formule bureaucratique, par un certain nombre de Ministres entièrement subordonnés à l'autorité du Président du Conseil :

Entre ces deux systèmes absolument opposés, la Constitution prussienne a choisi un moyen terme, basé sur le principe de la collégialité limitée : tout en étant Ministre au même titre que les autres membres du Cabinet, le Président du Conseil occupe une situation distincte d'eux; il est davantage, vis-à-vis d'eux que *primus inter pares;* non seulement, en effet, il est nommé par la Diète alors

1. Compte rendu des séances de la Commission de la Constitution, document 3.120 B, p. 132.

que les autres Ministres sont désignés par lui-même, mais encore il jouit de la prérogative de fixer, seul, les lignes générales de la politique du Gouvernement, les autres Ministres ayant pour rôle de diriger avec indépendance les affaires de leur département dans le cadre de ses directives.

Lors de leur entrée en fonctions, les Ministres prêtent serment d'administrer leur département avec impartialité, en ne s'inspirant que du bien public et en conformité avec les dispositions de la Constitution et des lois (art. 56).

Pendant la durée de leurs fonctions, ils ont droit à un traitement ; ils pourront aussi, ainsi que leurs ayants-droit, bénéficier de pensions de retraite, dans des conditions à déterminer par une loi (art. 48).

Au sein de la Commission, on avait émis la motion suivante : « Les Ministres ne doivent exercer personnellement ou par mandataires, aucun emploi rétribué, aucune profession ou industrie pendant la durée de leurs fonctions. »

Le but de cette motion était d'assurer l'intégrité des hommes appelés à diriger les destinées de l'État et d'éviter que les Ministres puissent avoir un intérêt personnel à l'adoption de telle ou telle loi ou de telle ou telle mesure administrative.

Elle fut repoussée. Son adoption aurait eu, en effet, pour résultat d'écarter de nombreuses personnes de la possibilité de devenir Ministres.

En conséquence, il n'est pas interdit aux Ministres d'exercer une profession pendant l'exercice de leurs fonctions ; il y a là, pour eux, une question de tact. Pour le surplus, c'est à la Diète qu'il appartiendra de décider si ces fonctions sont conciliables avec les devoirs d'une

charge ministérielle et, dans le cas de la négative, de retirer sa confiance aux Ministres.

Chaque Ministre peut offrir, en tout temps, sa démission.

Si le Cabinet démissionne en corps, les Ministres continuent à expédier les affaires courantes jusqu'à l'entrée en fonctions des nouveaux titulaires (art. 59).

C'est au Président du Conseil qu'un Ministre qui se retire doit adresser sa démission. C'est à la Diète que doit être remise la démission du Président du Conseil.

§ 2. — *Attributions du Ministère*

Ces attributions sont les suivantes :

1° Il représente l'État à l'extérieur (art. 49), c'est-à-dire dans ses relations avec les États étrangers ou les Pays du Reich allemand.

Il convient de signaler, à ce sujet, que la Constitution du Reich ne reconnaît plus aux Pays qu'un droit très limité d'entrer en relations avec les États étrangers. Elle stipule :

« Art. 6. — Le Reich a le droit exclusif de légiférer sur :

1° Les relations avec l'étranger.

..... »

« Art. 45. — Le Président du Reich représente le Reich dans les relations internationales. Il conclut au nom du Reich les alliances et les autres traités avec les puissances étrangères. Il accrédite et reçoit le corps diplomatique.

« La déclaration de guerre et la conclusion de la paix se font par une loi du Reich.

« Les alliances et traités avec les États étrangers, se

rapportant à des objets de la législation du Reich, nécessitent l'assentiment du Reichstag ».

« Art. 78. — Le soin des relations avec les États étrangers est exclusivement affaire du Reich.

« Pour les matières dont le règlement appartient à la législation de Pays, les Pays peuvent conclure des traités avec les États étrangers : ces traités ont besoin de l'assentiment du Reich. »

Il résulte de ces textes que les relations des Pays avec l'étranger sont, en principe, exclusivement l'affaire du Reich : il est donc de la compétence de ce dernier de réglementer l'organisation de sa représentation à l'étranger (ambassades et consulats) et de conclure des traités avec les autres États.

Seule, demeure de la compétence des Pays, la conclusion de traités relatifs à des affaires qui sont restées du domaine de la législation locale : chemins de fer d'intérêt local, police, etc. ; encore faut-il faire la réserve que ces traités requièrent toujours l'assentiment du Reich et qu'il appartient à ses représentants diplomatiques, seuls, de sauvegarder les droits qui pourraient en découler en faveur des États particuliers.

Telle est donc la situation de la Prusse en ce qui touche les Pays étrangers.

Vis-à-vis des autres Pays du Reich, au contraire, la Prusse jouit d'une entière liberté d'action. Il lui est loisible de conclure librement avec eux des traités se référant à des objets de la législation locale, sans que le Reich y intervienne en aucune façon.

La Prusse peut, de même, entretenir des missions diplomatiques dans les autres Pays du Reich.

En résumé, dans la mesure ci-dessus définie où la Prusse

peut entretenir des relations avec d'autres États, c'est par l'entremise du Ministère qu'elles s'opèrent. Il appartient donc à ce dernier de conclure les traités, de procéder à la désignation des représentants diplomatiques, de les pouvoir d'instructions, etc.

2° Le Ministère décide des projets de lois qui doivent être soumis à la Diète. En d'autres termes, il exerce l'initiative des lois (art. 50[1]).

3° Il édicte les ordonnances portant exécution des lois, à moins que la loi ne réserve ce soin à un Ministre, en particulier (art. 51).

4° En sa qualité de suprême autorité exécutive et dirigeante de l'État, il dirige les services publics dans les limites que lui impartissent les Constitutions du Reich et de Prusse, et les lois.

Il nomme les fonctionnaires qui dépendent directement de l'État (art. 52).

Ceux qui n'en dépendent qu'indirectement sont désignés par d'autres autorités qui peuvent être, suivant le cas : les administrations des provinces, cercles ou communes.

Le Ministère peut-il créer de nouveaux postes de fonctionnaires ou procéder à des transformations de postes ?

En présence du mutisme de la Constitution à cet égard, il y a lieu de décider :

a) Que la création de nouveaux emplois est du ressort du Ministère. Ce droit appartenait au Roi, dont le Ministère est le successeur. Bien entendu, si cette création entraîne des dépenses, leur approbation par la Diète est indispensable.

1. Rappelons que le Ministère doit donner au Conseil d'État l'occasion de faire connaître son avis relativement aux projets qu'il dépose (art. 40).

b) Que la transformation de postes ne peut être autorisée que par une loi, s'ils avaient été créés par une loi. Au cas contraire, elle est de la compétence du Ministère, dans les limites que lui assignent les crédits votés par le Parlement.

A l'encontre de l'art. 16 de la Constitution du Reich, qui dispose que :

« Les fonctionnaires chargés de l'administration immédiate du Reich, dans chaque Pays, doivent, en règle générale, être natifs de ce Pays. »

l'art. 77 de la Constitution prussienne stipule que :

« Tous les ressortissants du Reich peuvent, sans égard au sexe et à la profession précédemment exercée, être admis aux emplois publics, à condition d'avoir les aptitudes requises, aptitudes qui doivent être déterminées par la loi. »

Avant leur entrée en fonctions, les fonctionnaires sont obligés de prêter serment de remplir les devoirs de leur charge avec impartialité, de leur mieux et en observant les dispositions constitutionnelles (art. 78).

La Constitution pose, en principe, qu'ils jouiront d'un statut : ils ne pourront, contre leur gré, être révoqués de leur emploi, mis provisoirement ou définitivement à la retraite ou affectés à un autre emploi avec traitement inférieur, que dans les conditions et formes à déterminer par une loi à intervenir (art. 79).

Pour le surplus, stipule l'art. 80, une loi déterminera les droits des fonctionnaires, conformément aux dispositions légales prescrites par le Reich. Cette disposition est conforme à l'art. 10 de la Constitution du Reich qui décide :

« Le Reich peut par voie de dispositions légales, poser des principes relativement :

.....

« Aux droits des fonctionnaires de tous les services publics. »

5° Il nomme les délégués de la Prusse au Conseil d'Empire, sauf les cas où, conformément à l'art. 63 de la Constitution du Reich, les administrations provinciales sont chargées de cette désignation.

« Les Pays, dispose cet art. 63, sont représentés au Conseil d'Empire par des membres de leur Gouvernement. Toutefois, la moitié des voix prussiennes est désignée par les autorités provinciales, selon une loi locale à intervenir. Les Pays sont autorisés à envoyer autant de représentants au Conseil d'Empire qu'ils y ont de voix. »

Il résulte de ces termes que le Ministère a pleins pouvoirs quant à la nomination des délégués au Conseil d'Empire, sous deux réserves :

a) Ce sont des membres du Gouvernement qu'il doit envoyer siéger au Conseil d'Empire.

b) La moitié des voix prussiennes, à cette Assemblée, doit être désignée par les provinces.

La Constitution du Reich, art. 168, décide que, jusqu'au vote de la loi locale prévue, mais au plus pour un an, la totalité des voix prussiennes au Conseil d'Empire pourra être représentée par des membres du Gouvernement.

Les mots « au plus pour un an » ont été remplacés par la loi du Reich du 6 août 1920, par l'expression « jusqu'au premier juillet 1921 »[1].

Cette loi prussienne n'avait pas encore été votée au 1er juillet dernier.

1. Il est à noter que c'est la Prusse qui a pris l'initiative de demander cette modification de l'article 168. Elle a basé son initiative sur les difficultés qu'elle prétendait rencontrer à répartir les voix entre les provinces.

Toutefois, à la date du 12 avril 1920, le Ministère a présenté à la Diète un projet de loi relatif à la nomination des membres du Conseil d'Empire par les administrations provinciales. Ce projet a été renvoyé par le Landtag, le 22 avril, à la Commission de la Constitution. Le rapport de cette dernière, déposé le 21 juin de la même année, n'est pas encore venu en discussion.

6° Le Ministère exerce, au nom du peuple, le droit de grâce.

Ce droit ne peut être exercé en faveur d'un Ministre condamné du chef d'actes se rapportant à ses fonctions que sur requête de la Diète (art. 54).

7° Dans les circonstances urgentes, le Ministère peut prendre des mesures ayant force de loi (art. 55).

Quand peut-il être ainsi procédé ?

a) Il faut qu'il s'agisse de maintenir la sécurité publique ou de parer à une éventualité extraordinaire. Il est nécessaire, en un mot, qu'il y ait péril en la demeure et que la situation ne permette pas la convocation de la Diète ou, si elle la permet, que celle-ci ne puisse intervenir en temps voulu.

b) Il convient, de plus, que la Diète ne soit pas réunie.

Toute ordonnance prise par le Ministère dans les conditions ci-dessus a force de loi, sous les réserves que voici :

a) Il importe que le Comité permanent de la Diète, dont nous avons déjà parlé en analysant l'art. 26, ait donné son assentiment.

b) Il y a lieu, de plus, que l'ordonnance ne renferme pas de dispositions contraires à la Constitution.

c) Elle doit être soumise à la ratification de la Diète, lors de sa séance plénière la plus proche. Si le Landtag refuse son assentiment, les mesures doivent être rapportées

par un acte publié dans le plus bref délai au *Bulletin des Lois.*

8° Le Ministère promulgue les lois votées conformément à la Constitution, ainsi que les traités ratifiés par la Diète (art. 60).

9° Le Ministère jouit de prérogatives considérables en matière financière. Au cas où le budget de l'année à venir n'a pas encore été voté, lors de la clôture de l'exercice précédent, le Conseil des Ministres est autorisé à exécuter d'office certaines dépenses : aux termes de l'article 64, ces dépenses sont celles qui sont nécessaires :

a) Au maintien de tous les organismes ayant leur base dans la loi et à l'application de toutes les mesures légales. Exemples : paiement aux fonctionnaires de leurs appointements, de leur pension de retraite, etc.

b) A l'accomplissement des obligations de l'État ayant une base juridique. Exemples : obligations de l'État vis-à-vis des créanciers d'une succession qu'il a recueillie, obligations lui incombant comme partie à un contrat de vente, de louage, comme débiteur d'intérêts, etc.

c) A la continuation de constructions, à la poursuite d'acquisitions, à la fourniture de prestations, en vue desquelles le budget de l'année précédente a déjà consenti des sommes. Exemples : acquisition de biens meubles ou immeubles, etc.

d) A l'octroi de subventions, en vue des mêmes objets que ci-dessus. Exemple : subvention à une autorité régionale pour construction d'une voie ferrée d'intérêt local.

Nous avons, d'autre part, signalé antérieurement que le Ministre des Finances a le pouvoir d'autoriser, en cas de nécessité urgente et imprévue (art. 67), les dépassements

de crédits et les dépenses non prévues, qui devront être soumises ultérieurement à la Diète pour ratification.

En ce qui regarde les recettes, le Ministère est autorisé à émettre, pour une durée de trois mois, des bons du Trésor, jusqu'à concurrence du quart du chiffre total du budget de l'année précédente, à moins que des recettes, provenant d'impôts, taxes ou autres sources, et autorisées par une loi spéciale, ne couvrent les dépenses envisagées ci-dessus.

Les développements qui précèdent nous montrent quel e est la théorie budgétaire en vigueur en Prusse.

En France, aux termes du décret du 31 mai 1862, sur la comptablité publique, « le budget est l'acte par lequel sont prévues et *autoriseés* les dépenses et les recettes de l'État pour une période déterminée. »

A qui incombe la mission de donner cette autorisation ? Au Parlement et à lui seul : faute de l'avoir obtenue, le Gouvernement ne peut effectuer aucune recette, ni engager aucune dépense, à quelque catégorie qu'elles appartiennent.

Au cas où le Parlement jugerait à propos, non seulement d'introduire des modifications dans le budget, mais de refuser celui-ci en bloc, il serait parfaitement en droit de le faire. La conséquence inévitable d'une pareille attitude serait, bien entendu, l'arrêt total de la vie de l'État. Cette éventualité ne pouvant pratiquement se concevoir, le refus de budget aboutit normalement à la chute du Ministère : le Cabinet en fonctions, qui voit dans le refus de budget une défiance des Chambres à son égard, se retire devant un autre qui a, lui, la confiance des Assemblées.

Tout autre était, dans l'ancienne Prusse, le caractère du budget : ce dernier n'était pas considéré comme comportant une autorisation. Le Gouvernement pouvait fort bien

passer outre à ce le-ci. C'est ce qu'il fit d'ailleurs effectivement à maintes reprises, notamment au temps de Bismarck qui, alors Président du Conseil, promulgua, de 1863 à 1866, un budget que n'avait nullement voté la Diète.

C'est cette théorie qu'ont reprise, en partie du moins, les Constituants prussiens, lorsqu'ils sont admis, se conformant ainsi à la doctrine professée par Laband, que, même en l'absence de budget, il appartient au Gouvernement d'assurer l'exécution des lois existantes. En conséquence, il peut se passer de l'autorisation de la Diète lorsqu'il s'agit d'engager des dépenses ou de faire rentrer des recettes qui trouvent dans la loi leur origine et leur base ; au cas contraire, il est inconstitutionnel qu'il procède ainsi et, s'il le fait, sa responsabilité politique est évidemment engagée, à mo,ns encore qu'il n'y ait nécessité urgente et imprévue, hypothèse en laquelle le Ministre des Finances peut donner son autorisation.

Pratiquement donc, contrairement à ce qui se passe en France, le Gouvernement prussien peut fort bien, dans la mesure que nous venons d'indiquer, continuer à administrer en dehors de toute autorisation budgétaire émanant du Parlement.

Le refus de budget n'est vraiment pas, en Prusse, une arme aussi puissante, entre les mains des représentants du peuple, qu'elle l'est en France, où elle est de nature à mettre obstacle à toute administration légale.

« Si donc, pour reprendre les termes du professeur Redslob, un Ministère prussien, en conflit avec le Parlement, ne voulait pas se retirer devant un vote hostile, ce qui serait inconstitutionnel, et si le Parlement, par mesure de représailles, lui refusait le budget, le Gouvernement ne serait pas poussé dans la voie d'une seconde illégalité,

plus grave encore, il ne serait pas acculé à un coup d'état financier, mais pourrait user de moyens corrects pour continuer son administration, illicite en elle-même[1]. »

10° Pour le surplus, le Ministère d'État possède, en tant que suprême organe exécutif et dirigeant de l'État, les pouvoirs que les lois, ordonnances et traités, antérieurs à la Constitution, réservaient au Roi (art. 82).

Il n'est fait exception à ce principe général qu'en matière religieuse : les droits que le Monarque détenait, en sa qualité de chef temporel de l'Église nationale, seront exercés, désormais, par trois Ministres de confession égangélique, désignés par le Conseil, jusqu'au moment où, par voie de loi ecclésiastique, approuvée par l'État, les Églises évangéliques auront transféré ces droits à des organes constitués par leurs soins.

Cette exception, nous l'avons dit, était déjà prévue par la loi du 20 mars 1919, relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics en Prusse.

Quant aux autres droits dont jouissait le Roi vis-à-vis des communautés religieuses, ils devront être remaniés, s'il y a lieu, conformément à l'art. 137 de la Constitution du Reich, qui laisse aux Pays la liberté de les réglementer dans le cadre de ses dispositions.

§ 3. — *Rapports du Gouvernement et de la Diète*

Les Ministres et les mandataires désignés par eux ont leurs entrées aux séances de la Diète, du Conseil d'État et de leurs Commissions.

« Ils peuvent y prendre la parole à tout moment, même

1. *Revue de Droit public*, avril, mai, juin 1921, p. 190.

en dehors de l'ordre du jour » (art. 24) ; ce droit constitue pour eux un privilège par rapport aux membres de la Diète. Ceux-ci, en effet, doivent demander la parole en se conformant aux termes du règlement, tandis que les Ministres peuvent la prendre à tout instant, c'est-à-dire non seulement au cours des débats, mais encore après la clôture de la discussion.

Cet art. 24 correspond à l'art. 33 de la Constitution du Reich, qui stipule, en plus, que les Pays sont autorisés à envoyer aux séances du Reichstag et de ses Commissions des plénipotentiaires dont le rôle consiste à exposer le point de vue de leur Gouvernement, quant à l'objet en discussion.

Le Ministère est responsable devant la Diète.

Ce principe est posé par l'art. 17 de la Constitution du Reich qui stipule :

« Le Gouvernement du Pays doit jouir de la confiance de la représentation populaire. »

Il est confirmé expressément par l'art. 57 de la Constitution prussienne.

Les affaires publiques doivent donc être conduites conformément aux vues de la majorité de la Chambre. Lorsque tel n'est plus le cas, il est loisible à cette majorité de provoquer la chute du Gouvernement, en lui refusant sa confiance.

Comment est pratiquement mise en jeu la responsabilité ministérielle ?

Elle est supportée par :

a) Le Ministère, pris dans son ensemble, relativement aux affaires qui sont de son domaine, en tant que Collège.

b) Le Président du Conseil, en ce qui touche aux lignes

générales de la politique du Cabinet qu'il lui appartient, à lui et à lui seul, de préciser.

c) Chaque Ministre, en particulier, pour ce qui regarde les affaires de son département.

A l'encontre de chacun d'eux peut intervenir, de la part de la Diète, un vote de défiance. Au contraire de la Constitution du Reich, la Constitution prussienne prend de multiples précautions relativement à ce retrait de confiance : elle cherche à le rendre difficile et il faut bien dire que ses dispositions à cet égard n'ont rien de particulièrement démocratique.

Les conditions dans lesquelles un vote de défiance peut intervenir sont les suivantes :

1° Le vote doit être exprès, « sinon, a-t-il été dit en séance de la Commission, on risquerait de voir considérer comme vote de défiance tout vote non conforme à la manière de voir du Gouvernement dans une question déterminée[1]. »

2° Il ne peut pas intervenir si la dissolution de la Diète a été demandée par une initiative régulière du peuple. On a craint que, faute d'insérer une semblable disposition dans la Constitution, une Diète menacée de dissolution ne soit tentée d'user du peu de temps qui lui restait encore à demeurer en fonctions pour amener, au moyen d'un vote de défiance la chute du Cabinet entier ou d'un Ministre.

3° La demande d'un vote de défiance doit être signée par 30 députés au moins. On a estimé, en Commission, que si on s'était contenté d'un chiffre plus bas, on aurait permis, en fait, à une fraction « très minime de l'opposition de pouvoir s'offrir à tout instant le luxe de poser la question

1. Paroles du Rapporteur ; compte rendu des séances de la Commission de la Constitution, document n° 3.120 B, page 169.

de confiance », ce qui n'aurait pas manqué de nuire à la bonne marche des affaires.

4° La demande ne peut pas être soumise au scrutin avant le deuxième jour qui suit les débats ; il doit être statué sur elle dans les 15 jours de sa déposition.

Cette prescription a pour but, d'abord de donner aux députés absents la possibilité de venir siéger, afin de se trouver en présence d'une Diète aussi complète que possible et, en second lieu, d'éviter que le vote de défiance n'intervienne à la suite d'une décision, votée, par surprise, par une poignée de députés présents.

5° Le vote qui intervient sur la question de confiance doit être nominal.

6° Il n'est valable que s'il émane de la moitié au moins du nombre total des députés dont se compose la Diète au moment où il est émis.

En raison de ce fait qu'il y aura toujours un certain nombre de députés empêchés de prendre part au vote, il est clair qu'il arrivera souvent que le Ministère restera en fonctions, même si la majorité des députés présents lui a retiré sa confiance. Il y a peut être là quelque chose d'excessif.

Il résulte de l'ensemble des dispositions qui précèdent que la validité du vote de défiance est lié, en Prusse, à bon nombre de réserves qui ne se rencontrent, ni dans les Constitutions des États étrangers à régime parlementaire, ni dans celle du Reich, par rapport aux dispositions de laquelle l'art. 57 § 5 de la Constitution prussienne marque un certain recul des conceptions démocratiques.

Quels sont les effets du vote de défiance ?

Les Ministres visés par lui doivent se retirer (art. 57 § 6). Tel est le principe. Mais cette règle générale ne s'applique

pas entièrement au Président du Conseil : il n'est obligé de s'incliner devant elle que s'il renonce à son droit de demander la dissolution de la Diète, ou si, ayant sollicité cette mesure de la Commission visée en l'art. 14, il ne l'a pas obtenue.

Cette prescription est destinée à rendre plus difficile encore un changement de Ministère ; elle ne figurait pas dans le projet de la Constitution ; son principe n'est apparu qu'au cours de la troisième lecture en Assemblée plénière. C'est sans opposition aucune que fut votée la motion du Docteur Porsch, tendant à le traduire en une disposition constitutionnelle précise[1].

En dehors de cette responsabilité d'ordre politique, les Ministres sont soumis à une autre, d'ordre pénal.

Tout Ministre coupable d'avoir violé la Constitution ou les lois peut être mis, par la Diète, en accusation devant la Haute-Cour de justice. La proposition de mise en accusation doit être signée par 100 députés au moins et être votée par la majorité requise pour une révision constitutionnelle (art. 58).

C'est à une loi spéciale, non encore intervenue, qu'il appartiendra de déterminer la composition de cette Haute-Cour de justice, de réglementer sa procédure et de décider des peines qu'elle peut édicter.

Les Ministères qui se sont succédés au pouvoir depuis le vote de la Constitution ont été composés de représentants des Démocrates, du Centre et de la Social-démocratie ; ils ont trouvé leur majorité dans la coalition de ces mêmes partis.

1. Compte rendu de la 180e séance de l'Assemblée Nationale (26 novembre 1920), page 14.073.

Toutefois, depuis les dernières élections à la Diète, qui avaient marqué un glissement vers la Droite, e Premier Ministre, M. Stegerwald, Président des Unions de syndicats chrétiens et membre de l'aile droite du Centre, avait éliminé les socialistes de son Cabinet ; le Cabinet Stegerwald se composait donc exclusivement, depuis lors, de démocrates, de membres du parti du Centre et de certains fonctionnaires à tendances conservatrices.

Se sentant soutenu par une majorité politique trop restreinte et menacé, d'autre part, par les socialistes majoritaires, le Cabinet Stegerwald démissionna au début de novembre 1921.

Le but de son successeur, M. Otto Braun, socialiste-majoritaire, élu Président du Conseil des Ministres le 6 novembre 1921 par la Diète, par 197 voix sur 338 exprimées, consista à élargir la coalition de partis sur laquelle il entendait appuyer sa politique. Son Cabinet se compose à l'heure actuelle de : 3 socialistes-majoritaires, 1 démocrate, 2 membres du parti polupaire allemand et 2 députés du Centre. Il est donc présentement soutenu par l'ensemble de la Diète, abstraction faite des éléments extrêmistes de droite et de gauche.

S'agit-il là d'une majorité durable ? Il est permis d'en douter, l'alliance entre la Social-démocratie et certains partis de droite ayant, en soi, quelque chose de paradoxal et de déconcertant.

N'omettons pas de signaler à cet égard que la Prusse ne pourra s'assimiler le parlementarisme aussi aisément que l'ont fait d'autres États. Ainsi que l'écrivait la *Rheinische Volksstimme* du 15 juin 1920, le parlementarisme se trouve gêné, en Prusse, par le fait que les part s se sont reconstitués sous l'influence de trois facteurs d fférents :

facteur religieux, facteur politique, facteur économique. Or, les Conservateurs et les Libéraux ne renoncent pas plus à la politique que le Centre à son point de vue religieux ou les socialistes aux considérations d'ordre économique qui l'emportent, pour eux, sur toutes les autres. Aussi, la division de la Diète en parti gouvernemental et parti d'opposition ne pourra-t-elle se réaliser qu'avec bien des complications.

ANNEXE AUX CHAPITRES IV ET V

Confection des Lois

Nous avons analysé, au cours des deux Chapitres précédents, la procédure de la confection des lois en décrivant, au fur et à mesure que nous nous occupions des grands organes de l'État, la part attribuée à chacun d'eux dans l'œuvre de la législation.

Renvoyant, pour les détails, aux éclaircissements ci-dessus, nous nous bornerons ici, dans un but de groupement et de synthèse, à rappeler qu'en Prusse, la confection des lois obéit, dans ses grandes lignes, au processus suivant :

I. — L'initiative des lois est dévolue :

a) A l'ensemble du peuple (art. 6 § 1).

b) A la Diète (art. 29).

c) Au Ministère d'État (art. 50), observation étant faite que les projets de lois présentés par lui doivent être soumis avant leur dépôt, à l'avis du Conseil d'État (art. 40).

d) Au Conseil d'État, qui exerce son droit d'initiative par l'intermédiaire du Gouvernement (art. 40).

II. — Le pouvoir de voter des lois appartient :

a) A l'ensemble du peuple ; ce dernier exerce cette prérogative par voie de *referendums*, selon l'art. 6.

b) A la Diète, conformément aux art. 29 et 30.

III. — Toute loi votée par la Diète peut faire l'objet, de la part du Conseil d'État, d'un veto suspensif (art. 42), d'une opposition qui a pour effet de renvoyer la loi à la Diète, en vue d'une nouvelle délibération.

Cette dernière a-t-elle pour résultat de réunir, en faveur de la loi, une majorité des deux tiers ? L'opposition du Conseil d'État tombe.

La loi, au contraire, ne rencontre-t-elle qu'une majorité simple ? L'opposition du Conseil d'État joue ; la décision de la Diète est alors annihilée, à moins d'être confirmée par un *referendum* populaire qu'il est loisible au Landtag de demander.

Le droit de veto suspensif du Conseil d'État se transforme en un pouvoir de veto absolu au cas où la Diète voudrait voter des dépenses dont le montant dépasserait celui proposé ou consenti par le Ministère.

IV. — Une fois devenues définitives, les lois sont publiées par le Gouvernement dans les conditions de l'art. 60 et deviennent exécutoires selon les termes de l'art. 61.

CHAPITRE VI

L'Administration locale

Ainsi que nous avons essayé de le montrer antérieurement, une des idées maîtresses qui avaient été à la base de l'institution du Conseil d'État, était celle de permettre aux provinces, en leur accordant une représentation auprès du pouvoir central, de jouer, dans la vie du Pays, un rôle plus important qu'autrefois.

Mais il était logique, d'autre part, puisqu'on concédait aux provinces le droit de collaborer avec le Gouvernement, de les considérer vraiment comme des personnes majeures, de relâcher les liens de centralisation outrancière qui les rattachaient à Berlin, bref, de leur assurer une autonomie aussi large que possible.

Ce n'est qu'à la suite des agitations séparatistes de certaines provinces et notamment de la Rhénanie, de la Silésie et du Hanovre, qu'on se résolut, pour éviter le morcellement de la Prusse, à entrer dans la voie de la décentralisation et de l'autonomie.

« Il est incontestable, signalait le Dr Drews à la Commission de la Constitution[1], que les tendances séparatistes n'ont fait que croître depuis la Révolution.

1. Compte rendu des séances de la Commission de la Constitution, document nº 3.120 B, page 280.

En Haute-Silésie, la situation est très grave. Il est certain que, de l'avis unanime des personnes sérieuses, la Haute-Silésie ne veut plus être prussienne. Si on désire tenter de conserver ce territoire à la Prusse, il faut absolument le doter d'une autonomie extrêmement étendue, consistant, notamment, dans l'octroi du droit de nommer ses propres fonctionnaires et d'édicter des lois.

Sur la rive gauche du Rhin, la situation n'est pas brillante. Sans doute, le mouvement provoqué par le Dr Dorten[1], qui tendait à la séparation d'avec le Reich, n'a pas trouvé un terrain particulièrement favorable à son développement ; mais il n'en reste pas moins que le désir de

1. Il s'agit de la proclamation de la République rhénane à Wiesbaden, Mayence et Aix-la-Chapelle, le 1er juin 1919, fait qui ne constitue d'ailleurs qu'un événement du mouvement séparatiste ou tout au moins autonomiste rhénan.

Ses principales phases ont été les suivantes :

Dès le 4 décembre 1918, à Cologne, la République Rhéno-Wesphalienne etait proclamée au cours d'un Congrès auquel prenaient part notamment les députés Trimborn et Marx, du parti du Centre ; mais on n'organisa pas le nouvel État, par peur de Berlin.

C'est alors qu'un groupe d'autonomistes actifs, à la tête duquel se trouvait le Dr Dorten, fit campagne pour la proclamation très prochaine de la République rhénane, dans le cadre du Reich allemand.

Il fit prévenir le Gouvernement prussien, par l'intermédiaire des députés rhénans Kastert et Kuckhoff « qu'avec ou sans l'autorisation de Berlin, la République rhénane se ferait ».

Il mit sa menace à exécution et proclama la République le 1er juin 1919, dans les villes rhénanes que nous avons indiquées. Le nouvel État englobait la province Rhénane, le vieux Nassau, la Hesse rhénane et le Palatinat.

La plupart des Rhénans, effrayés, trouvèrent que le Dr Dorten allait trop loin ; l'autonomie provinciale leur suffisait, disaient-ils, et le Congrès du parti du Centre, tenu à Bonn en septembre 1919, prit parti contre la jeune République. Berlin, ému, détacha le Président du Conseil prussien en Rhénanie pour y prêcher le rattachement à la Prusse et le mouvement n'eut pas, pratiquement du moins, de suites.

Quoi qu'il en soit, si la République rhénane n'a pas entièrement réussi, pour bien des raisons dont l'étude dépasse le cadre de ce travail, l'agitation n'en demeure pas moins intense dans les Provinces du Rhin. Les attaques contre la Prusse y persistent, très vives, soutenues par les activistes rhénans Dorten et Smeets, surtout depuis la visite du pays par le Dr Heim, Président de la Ligue des Paysans bavarois ; tous ces personnages encou-

la séparation d'avec la Prusse est encore extrêmement vif en Rhénanie.

Au Hanovre, le mouvement national et séparatiste s'accroît. On attache une grande importance à ce fait qu'il ne faut pas se laisser administrer par des fonctionnaires venus de Berlin, mais uniquement par des agents élus par les populations locales. »

C'est contre ces idées, poursuivit le Dr Drews, qu'il importe d'agir.

« Le danger est grand : si une province se sépare de la Prusse, les autres voudront suivre le même mouvement. Toutes ces tendances ne manqueront pas d'ébranler la vie de l'État. Il faut absolument leur trouver un dérivatif, dans l'application de larges principes d'autonomie.

Le mot d'ordre de ces dernières années paraît avoir été : « trop tard » ; les réformes nécessaires n'ont pas été opérées à temps. Il faut éviter de renouveler une pareille faute ; il importe de canaliser les aspirations d'indépendance de certaines provinces dans un sens raisonnable, dans celui du développement de l'État unitaire prussien. »

SECTION A

LA VIE LOCALE SOUS L'ANCIEN RÉGIME

Avant la Révolution, la Prusse était divisée en 12 provinces, auxquelles venait s'ajouter la principauté de Hohenzollern.

ragent de façon notoire les tendances autonomes et séparatistes des populations.

Notons que l'intervention du Dr Heim en ce domaine s'explique par ce fait que la Bavière désire ardemment la décomposition de la Prusse, afin que la politique de cette dernière pèse désormais d'un poids moins lourd sur les destinées de l'Allemagne.

A la tête de l'administration provinciale était placé le Président supérieur, nommé par le Roi.

Il était assisté :

a) D'une Diète provinciale, élue par les Diètes des Cercles. Elle désignait un Comité permanent, le Comité provincial, organe délibérant et exécutif qui représentait la Diète dans l'intervalle des sessions et veillait à l'expédition des affaires courantes, à la préparation du budget et à l'exécution des décisions de la Diète.

b) D'un Conseil administratif, le Conseil provincial, composé de membres élus par le Comité provincial et de fonctionnaires ; cet organe jouait un rôle comparable à celui que remplit, en France, le Conseil de Préfecture.

Tout citoyen ayant la jouissance de ses droits civiques âgé de 30 ans, et domicilié dans la province depuis un an était éligible. Les membres de la Diète étaient élus pour 6 ans.

La province comportait un certain nombre de districts : à la tête de chacun se trouvait un Président de district nommé par le Roi.

Il n'existait pas, à ses côtés, d'Assemblée élective.

Quant aux Cercles, ils constituaient les subdivisions du district. Le Landrat y était le représentant du pouvoir central.

Il était assisté d'une Diète élective, élue pour partie au suffrage direct et pour partie au suffrage à deux degrés ; ses membres étaient désignés pour 6 ans et renouvelés par moitié tous les 3 ans.

La Diète de Cercle se composait de 25 membres dans les Cercles de 25.000 habitants et au-dessus. Toute fraction supplémentaire de 5.000 jusqu'à 100.000 habitants et de

10.000 au delà de 100.000 âmes, donnait droit à un député supplémentaire.

La Diète élisait un Comité de Cercle qui avait un rôle analogue à celui du Comité provincial et du Conseil provincial.

Toute ville de plus de 25.000 habitants formait à elle seule un Cercle appelé Cercle urbain, par opposition aux autres, dénommés Cercles ruraux.

Les Cercles ruraux se divisaient en bailliages, administrés chacun par un bailli nommé par le pouvoir central et assisté d'un Comité de bailliage composé des représentants des Communes.

Les Communes étaient administrées par un Conseil municipal élu au suffrage censitaire. A sa tête se trouvait un Maire, assisté de deux échevins, chargés d'exécuter les décisions du Conseil.

L'ensemble des organes régionaux et locaux était soumis de la part du pouvoir central, à une tutelle étroite.

SECTION B

LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES A L'ADMINISTRATION LOCALE

La Constitution n'a pas remplacé par un système absolument nouveau l'ancien état de choses, tel que nous venons de le résumer.

Elle a plutôt cherché à l'adapter aux principes démocratiques qui animent l'ensemble de ses dispositions et à doter les Provinces, pour les raisons de haute politique que nous avons tenté d'indiquer, de pouvoirs d'autonomie beaucoup plus importants qu'autrefois.

« L'Administration autonome » : tel est le titre même de la Section VIII, consacrée à la vie locale, qui, en son premier article, pose en principe que :

« Les Communes et groupements de Communes sont investis de l'autonomie, quant au règlement de leurs affaires, sous réserve de la tutelle exercée par l'État, selon les règles légales » (art. 70),

Cette disposition est entièrement conforme à l'art. 127 de la Constitution du Reich, qui stipule :

« Les Communes et groupements de Communes ont droit à l'autonomie administrative, dans les limites de la loi. »

Telle est donc la règle. Elle est quelque peu développée, sans doute, dans les articles suivants de la section VIII, mais ils ne se bornent guère qu'à exprimer quelques directives, réservant à des lois ultérieures le soin d'une réglementation plus minutieuse.

Voici ces directives :

1° L'État se subdivise en provinces[1]. Leurs divisions en Cercles, Villes, Municipalités rurales et autres groupements de Communes, ainsi que le statut, les droits et obligations des groupements communaux, seront déterminés par une loi spéciale (art. 71).

Par provinces, il faut entendre celles que nous avons énumérées en étudiant l'art. 32.

2° Les Provinces administrent, conformément à la loi et au moyen de leurs organes propres :

a) D'une façon absolument indépendante les affaires

1. Nous ne trouvons pas ici de disposition s'inspirant de celle de l'article 18 de la Constitution du Reich aux termes duquel la division du Reich en Pays doit reposer sur la volonté des populations intéressées et favoriser le maximum de rendement économique.

qui, aux termes de la loi, sont de leur ressort ou celles qu'elles assument volontairement (affaires autonomes).

b) A titres d'organes exécutifs de l'État, les affaires de ce dernier qui leur ont été déléguées (aff. déléguées).

La loi élargira la sphère de l'autonomie administrative des provinces et transformera en affaires autonomes celles qui n'étaient jusqu'à présent que déléguées (art. 72).

En d'autres termes, pour reprendre l'expression du Dr Drews, Commissaire du Gouvernement près la Commission de la Constitution, ce que la Constitution entend donner aux provinces, c'est « l'autonomie législative et administrative ».

« L'autonomie législative, dit-il[1], consiste dans ce fait que l'État renonce, sur certains points, à exercer son droit de légiférer et transfère aux organes locaux le pouvoir d'édicter des règles de droit obligatoires pour tous et que les tribunaux sont tenus d'appliquer. Le type de ce genre d'autonomie réside dans l'art. 73 de la Constitution, que nous avons analysé en son temps et qui dispose que des lois provinciales peuvent admettre, dans les districts à langue mixte une autre langue que la langue allemande en matière d'enseignement ou d'administration. »

L'autonomie administrative a pour résultat que l'administration de certaines affaires passe des services centraux de l'État à des organes nommés par les autorités locales.

Il y a lieu de faire ici la distinction entre les affaires autonomes et les affaires déléguées :

a) Le fait qu'une affaire devient autonome implique qu'elle cesse pour l'avenir de relever du pouvoir central

1. Compte rendu des séances de la Commission de la Constitution, document nº 3.120 B, p. 277 et suivantes.

et qu'elle sera désormais du ressort unique de l'organe local. Ce dernier n'est lié, quant à cette affaire, à aucune instruction, à aucune directive du pouvoir central. Il ne reste à celui-ci qu'un droit de contrôle et une prérogative : celle de veiller à l'observation des lois en vigueur et à la marche régulière de l'administration, en général. La responsabilité de la mesure prise incombe exlusivement à l'organe local. Le Ministre du département intéressé ne peut en être rendu responsable par la Diète. Comme type de ces affaires, on peut citer le transfert de la compétence de l'État à celle des provinces, de l'administration de la construction des routes, opérée au début de 1870.

b) Le fait qu'une affaire est déléguée à un organe local implique qu'elle demeure une affaire de la compétence du pouvoir central. C'est au Ministre, en tant qu'autorité placée au sommet de la hiérarchie administrative, qu'il appartient de prendre une décision à son égard. Il pourra être appelé à répondre de cette décision devant la Diète. Les organes locaux sont purement et simplement, en la matière. des organes d'exécution du pouvoir central : il leur appartient d'obéir à ses instructions, quelle que soit leur manière de voir personnelle. Le type de ces affaires est la police locale : son exercice est confié, dans les villes, au Maire qui peut bien, faute d'instructions venues d'en haut, faire le nécessaire suivant son propre jugement ; mais il est tenu d'exécuter ponctuellement les instructions émanant d'autorités supérieures, lorsqu'elles lui parviennent. »

Notons que les mots « les provinces administrent... au moyen de leurs organes propres[1] » ne signifient nullement que les Présidents Supérieurs et les Présidents de Districts

1. Art. 72.

doivent être élus par les provinces. Une motion dans ce sens a été, au contraire, repoussée au sein de la Commission.

L'art. 86 dispose toutefois que, tant que ne sera pas intervenue la législation prévue à l'art. 72, la nomination des Présidents Supérieurs, Présidents de Districts, Présidents du Conseil des écoles et de l'Office national de l'agriculture ne pourra avoir lieu, qu'après entente préalable avec le Comité provincial.

3° Les principes fondamentaux sur lesquels sont basées les élections à la Diète régissent également les élections aux représentations des provinces, des cercles et des communes. Toutefois, en matière d'élections communales, une loi peut subordonner le droit électoral à un séjour d'une certaine durée dans la commune (art. 74)[1].

Jusqu'à présent, les élections municipales demeurent réglementées par des Ordonnances de 1918 et 1919, aux termes desquelles les membres des conseils municipaux sont élus au suffrage universel, direct, secret et suivant les principes de la représentation proportionnelle. Chaque électeur a une voix. Sont électeurs et éligibles toutes les personnes, hommes ou femmes, de nationalité allemande, qui ont atteint leur vingtième année et sont domiciliées depuis six mois dans la commune, à condition qu'elles jouissent de leurs droits civiques.

Quant aux élections aux Diètes des Provinces et des Cercles, elles ont fait l'objet d'une loi du 3 décembre 1920.

Ce texte se réfère étroitement à la loi de même date, rela-

1. Cet art. 74 est entièrement conforme à l'art. 17, § 2, de la Constitution du Reich qui stipule : « Les bases du droit électoral pour la représentation populaire s'appliquent aux élections communales. Toutefois, l'électorat peut, par une loi de Pays, être rendu dépendant d'une résidence d'un an au plus dans la Commune. »

tive aux élections à la Diète d'État. Bornons-nous ici à indiquer que :

1° Les élections s'opèrent au suffrage universel, égal, direct et secret, selon les principes de la représentation proportionnelle.

2° Le jour des élections, désigné par le Gouvernement, en ce qui concerne les élections aux Diètes provinciales et par le Comité de Cercle en ce qui a trait aux Diètes de Cercles, doit être un dimanche ou un jour férié et, en principe, le même pour toutes les provinces.

3° Sont électeurs tous les Allemands et toutes les Allemandes âgées de 20 ans accomplis et domiciliés dans la province ou le cercle au jour du vote. L'exercice du droit de vote est suspendu pour les militaires sous les drapeaux.

4° Les individus exclus du droit de vote sont les mêmes que ceux visés en la loi relative aux élections à la Diète d'État.

5° Sont éligibles les électeurs âgés de 25 ans accomplis.

6° Chaque province a droit : entre le premier et le deuxième million d'habitants, a un député par tranche complète de 25.000 habitants ; entre le troisième et le quatrième million à un député par 35.000 habitants ; entre le quatrième et le cinquième million, à un député par 50.000 habitants ; du cinquième au sixième million, à un député par 75.000 habitants, et à partir du sixième million à un député par 100.000 âmes.

Quant aux Diètes de Cercles, elles se composent de 20 membres dans les Cercles qui atteignent au plus 30.000 habitants. Dans ceux qui possèdent une population de 30 à 50.000, un député est attribué en plus, à chaque tranche de 5.000 habitants et, dans ceux de plus de 50.000,

un député en plus échoit à toute tranche de 10.000 dépassant ce chiffre de 50.000.

7° Les opérations électorales se passent comme pour les élections à la Diète.

8° Les députés sont élus pour 4 ans.

9° Selon l'art. 75 de la Constitution, qui reproduit d'ailleurs l'art. 11, les fonctionnaires, employés et ouvriers de l'État n'ont besoin d'aucun congé préalable pour exercer, comme membres d'une Assemblée de Province, de Cercle ou de Commune, le mandat qui leur a été conféré.

Le paiement des traitements et salaires doit leur être continué.

Telles sont les directives données, en matière de Gouvernement local, par la Constitution.

C'est à la loi qu'il appartient maintenant d'en préciser la portée, sous forme de prescriptions bien arrêtées, en tout premier lieu relativement à l'art. 72, qui est capital.

Au moment où nous écrivons ces lignes (novembre 1921), aucune loi relative à l'ensemble des Provinces n'est encore intervenue.

Seule, celle de Haute-Silésie a fait l'objet d'une loi spéciale. Pour des raisons qui sont en rapport étroit avec le traité de Versailles, la loi prussienne du 14 octobre 1919[1] a créé une Province de Haute-Silésie. Celle de Silésie, qui englobait auparavant la Haute et la Basse-Silésie, ne comporte plus que le territoire de la Basse-Silésie : nous avons d'ailleurs mentionné ce fait.

Cette loi stipule que le Président Supérieur de la Province devra être assisté d'un Conseil, nommé provisoirement par

1. *Bulletin des Lois prussiennes*, année 1919, p. 169.

le Gouvernement, composé de membres nés en Haute-Silésie ou y ayant habité pendant au moins 5 ans. Ce Conseil doit être entendu sur toutes les questions d'ordre général, en particulier relativement à celles qui visent la religion, l'enseignement, la nomination du Président Supérieur, des Présidents de Districts et du Directeur de la Police d'État.

Quant aux autres provinces, la question de l'étendue de leur autonomie n'a pas encore été tranchée par la loi.

Un projet fut déposé, dans ce but, par le Gouvernement, le 14 juillet 1919. Inspiré par le Dr Drews, Commissaire d'État pour la préparation de la réforme administrative, il donnait aux Diètes provinciales le droit de statuer sur les matières suivantes : fixation de la durée de la scolarité, des sanctions à l'obligation scolaire, détermination du statut constitutionnel particulier de la province. Il prévoyait en outre l'institution de Conseils élus auprès du Président Supérieur, des Présidents de Districts et des Directeurs de la Police d'État dans la province. Ces Conseils élus par les Diètes provinciales selon les principes de la représentation proportionnelle, devaient être entendus dans toutes les questions présentant une importance de principe. Leur composition aurait été soumise à la décision des Diètes provinciales.

Le Comité provincial devait être entendu lorsqu'il s'agissait de pourvoir aux postes de Président Supérieur, de Présidents de Districts et de Directeur de la Police d'État.

Le but de la réforme proposée était donc, non seulement l'extension des affaires réservées à la décision autonome de la province, mais encore l'idée de lui faire administrer,

par ses propres organes, à elle province, les affaires de l'État qui l'intéressaient.

Jusqu'à présent celles-ci l'avaient été par le Président supérieur, les Présidents de Districts et les Landräte ; se on le système du Dr Drews, elles l'auraient été désormais par les organes de la province elle-même. Seul, dans ce projet, le Président Supérieur aurait survécu, entouré d'un petit état-major, à titre de Commissaire, d'Envoyé, de Représentant de l'État dans la province.

Une autre conséquence du projet eût été que tous les fonctionaires de l'administration de l'État auraient été remplacés par des fonctionnaires provinciaux, de même que toute l'administration scolaire serait passée des mains du Président Supérieur à celles des organes provinciaux.

Ce plan de réformes fut considéré comme trop hardi par l'Assemblée Nationale. La Commission de la Constitution réclama une nouvelle étude de la question.

Conformément à la promesse du Ministre de l'Intérieur, le Gouvernement a fait publier, le 15 janvier 1921, par le service de la Presse, un nouvel avant-projet de loi à ce sujet.

Ce texte, soumis actuellement, pour avis, aux Diètes provinciales élues le 20 février 1921, sera transformé en un projet définitif qui tiendra compte de leurs observations.

Ses idées maîtresses sont les suivantes :

Les provinces bénéficiaient déjà d'une certaine autonomie sous l'ancien régime : elles continueront à en jouir ; de plus, elles ont vu leurs prérogatives s'accroître, du fait des dispositions des Constitutions du Reich et de Prusse, notamment au point de vue politique : c'est ainsi qu'e les ont maintenant une part à la représentation prussienne au sein du Conseil d'Empire, que le Conseil d'État de

Prusse est exclusivement composé de leurs délégués, qu'elles possèdent le droit d'être entendues lors des nominations aux emplois supérieurs de l'administration et que le pouvoir leur est, enfin, reconnu, d'admettre une autre langue d'enseignement que l'allemand dans les districts à langue mixte.

Allant plus loin, l'avant projet accorde aux provinces, tant en matière législative que dans le domaine administratif, de nouveaux droits. Les Diètes provinciales auront désormais le pouvoir d'édicter des règles de droit, obligatoires pour tous, au même titre que les lois d'État, relativement aux points suivants :

1° Règlements d'application des lois de Prusse et du Reich.

2° Matières d'ordre local, telles que : voirie, droit forestier, droit rural, police, associations syndicales, droit successoral relatif aux biens fonciers, pompiers, œuvres de jeunesse, exception faite de ce qui a trait à l'enseignement, travaux d'embellissement local, érection de monuments, etc.

Quant au pouvoir administratif des provinces, l'avant-projet, se conformant en cela à la discrimination opérée par la Constitution, distingue :

a) En ce qui concerne leurs affaires autonomes, elles peuvent les régler elles-mêmes, dans le cadre des lois, sans être tenues d'observer à leur égard aucune prescription d'ordre supérieur. Ces affaires sont celles, indiquées ci-dessus, sur lesquelles les provinces peuvent librement légiférer.

En conséquence (art. 5 du projet), les pouvoirs que les Ministres, Présidents Supérieurs, Présidents de Districts détenaient jusqu'à présent relativement à ces affaires

passent aux organes provinciaux : Diète provinciale et Comité provincial.

b) Quant aux affaires jusqu'alors déléguées, pour lesquelles les organes provinciaux continuent à demeurer des agents d'exécution du pouvoir central, elles comportent plus de matières qu'autrefois et se réfèrent, notamment, aux chemins de fer d'intérêt local, au régime des eaux, et, en particulier aux irrigations et au drainage, à l'enseignement agricole, aux bureaux de placement, au problème du logement, aux organisations professionnelles.

Le projet prévoit enfin l'introduction de Conseils qui joueraient un rôle, principalement dans les questions d'enseignement et de religion. Ces Conseils seraient élus par les Diètes provinciales, selon les principes de la représentation proportionnelle. Leur rôle serait de représenter la population des provinces et de la faire participer à l'élaboration de mesures administratives présentant un intérêt général. En principe, ces Conseils n'auraient qu'un rôle consultatif ; toutefois, pour certaines questions importantes, telles que la modification du caractère confessionnel d'une École, l'avis du Conseil lierait l'administration qui serait tenue de le suivre.

De semblables Conseils pourraient être institués par des lois provinciales, auprès des Présidents Supérieurs et des Présidents de Districts. Ils ne devraient pas comporter plus de 5 membres.

Cet accroissement de la compétence des provinces ne manquera pas d'occasionner pour elles de nouvelles charges. L'État y contribuera dans la mesure suivante :

a) Quant aux services dont il était chargé autrefois et qui sont désormais du ressort autonome des provinces, il remettra à ces dernières les sommes pour lesquelles ces

services figuraient au budget de 1920 avec, en plus, une indemnité égale à 50 % de ce montant. La répartition des sommes entre les provinces aura lieu selon une proportion fixée après audition du Conseil d'État et qui devra être soumise à révision tous les trois ans (art. 11, § 1 du projet).

b) Quant aux affaires devenues déléguées, l'État couvrira annuellement chaque province (art. 11, § 2 du projet) du montant des dépenses d'administration qui figuraient au budget de 1920, du chef desdites affaires, en y joignant une indemnité de 50 %.

Cet avant-projet continue à faire l'objet depuis l'été dernier de l'examen des Diètes provinciales. Il n'a pas encore été déposé à la Diète d'État, comme projet véritable[1].

On aurait pu penser que la plupart des provinces se montreraient satisfaites du nouveau statut qui leur est proposé et qui leur conférerait un rôle infiniment plus vaste qu'autrefois : il semble qu'il n'en ait rien été pourtant, puisque bon nombre de Diètes provinciales parmi lesquelles celles de Hesse-Nassau, Province Rhénane, Westphalie, Poméranie et Brandebourg se sont prononcées contre lui[2], manifestant ainsi, soit par tradition, soit par crainte de Berlin, leur attachement au principe centralisateur, Ce courant anti-autonomiste n'a fait que prendre plus de consistance encore depuis les élections au Landtag de février 1921.

Pouvait-on aller plus loin dans le sens de l'autonomie ? Certains l'auraient désiré.

Les députés Friedberg, Porsch et Graef préconisaient la

1. Cf. La Réforme administrative en Prusse, par le Dr Herschel, député au Reichstag, *Berliner Tageblatt*, numéro du 7 janvier 1922.

2. Cf. Jacques Bardoux, *Aux écoutes de l'Allemagne. L'Opinion du 27 août* 1921, page 228.

suppression des « Pays » et suggéraient de faire du Reich, devenu absolument unitaire, un assemblage de provinces dotées de pouvoirs étendus. Cette proposition, déposée par ses auteurs dès le 13 décembre 1919, ne fut pas prise en considération.

Une autre suggestion[1] consistait à morceler la Prusse et à faire de chacune des provinces un État indépendant, dans le sein du Reich. Elle fut également combattue, pour cette raison qu'un État a toujours intérêt, à divers points de vue, à être un grand État, doté d'une population nombreuse tandis qu'un petit État, lui, reste toujours faible, peu influent et peu respecté.

Une seule voie restait donc ouverte aux Constituants : celle d'une large autonomie provinciale, dans le cadre de l'État prussien : c'est celle qu'ils ont effectivement choisie.

Est-ce à dire, ce principe étant admis, qu'il n'y aurait pas intérêt à un regroupement des provinces ? Beaucoup d'esprits ont préconisé, à cet égard, de regrouper les territoires prussiens selon leurs affinités économiques et de ne pas laisser subsister la division territoriale à base politico-historique qui existe maintenant.

Aucune suite n'a été donnée jusqu'alors à cette tendance, soutenue principalement par les organes de la région industrielle de l'Ouest de la Prusse et, notamment, du Bassin de la Ruhr.

---

1. Elle émanait surtout du Ministre du Reich Preuss, principal auteur de la Constitution du 11 août 1919, et se heurta, dès que le Gouvernement prussien en eût connaissance, en janvier 1919, à une opposition irréductible de sa part.

CHAPITRE VII

La Révision de la Constitution

Nous nous bornerons à rappeler ici qu'il peut être procédé à une révision constitutionnelle, soit par voie d'initiative populaire (art. 6), soit au moyen d'une décision de la Diète (art. 30), qui impliquent l'une et l'autre, pour être efficaces, l'obtention d'une majorité spéciale et renforcée et renverrons, pour le surplus, aux développements que fournissent, à cet égard, le chapitre IV, section D et le chapitre V, section A, § 4.

CONCLUSION

Telles sont les origines et les dispositions essentielles de la Constitution prussienne. Notons qu'au contraire de la Constitution de 1850 elle est absolument muette sur la question des libertés politiques : c'est un point qu'elle n'aborde pas. Elle n'avait d'ailleurs pas à le faire puisque la matière avait été traitée dans la Constitution du Reich même qui avait voulu, pour tous les Pays membres, une législation entièrement unitaire à cet égard.

Elle abroge expressément (art. 81) la Constitution monarchique du 31 janvier 1850 et la loi du 20 mars 1919 portant organisation provisoire des pouvoirs publics.

Elle maintient, par contre, en vigueur, les textes législatifs et réglementaires qui ne sont pas en opposition avec ses termes et les mesures d'ordre fiscal existantes, tant qu'elles n'auront pas été l'objet d'une abrogation ou d'une modification formelles.

Les litiges qui pourront naître relativement à l'application de la Constitution seront du ressort de la Haute-Cour de justice (art. 87) : la procédure de cette juridiction et sa composition seront à régler par une loi qui n'a pas encore été promulguée[1].

1. Nous avons déjà mentionné l'existence de cette Haute-Cour de justice, en analysant l'article 58 relatif à la mise en accusation des Ministres.

Que penser de l'œuvre des Constituants prussiens, en général ?

Deux ordres d'obstacles viennent contrarier un jugement de cette nature et de pareille importance.

Tout d'abord l'époque à laquelle a été élaborée la Constitution est proche de nous ; les dispositions de cette dernière sont en vigueur depuis un an à peine,

D'autre part, et cette raison est en rapport étroit avec la précédente, la Constitution est encore incomplète à bien des points de vue. Le vote de nombreuses lois, destinées à la compléter, à l'illustrer, à faire vivre véritablement certains de ses articles, est encore attendu : il en est ainsi, notamment, pour le Conseil d'État, la Haute-Cour de justice, l'initiative populaire, le *referendum*, l'autonomie provinciale, pour ne considérer que ceux qui ont trait aux questions les plus importantes. Il est évidemment à souhaiter que des lacunes aussi graves soient comblées dès que possible.

Ces réserves faites, on peut affirmer que la Constitution prussienne porte toutes les caractéristiques d'une époque empreinte de transformations profondes relativement aux rapports du Reich avec les Pays en général et avec la Prusse, en particulier.

Ainsi que nous l'avons indiqué déjà, les Constituants prussiens ne furent pas entièrement maîtres de leurs déterminations : ils ne purent se mouvoir qu'à l'intérieur du cadre des prescriptions de la Constitution du Reich. Or, bon nombre d'entre elles ont fait disparaître totalement les avantages dont la Prusse jouissait sous l'ancien régime.

Ceci rappelé, la Constitution prussienne constitue une œuvre de transaction et de conciliation entre les tendances

des différents partis, ainsi que le signalent et le montrent, sur bien des points, les pages qui précèdent.

Elle paraît, à en juger du moins par les textes, avoir réussi à donner à la Prusse, comme ses auteurs se proposaient de le faire, des institutions démocratiques, empruntées d'ailleurs à un peu tous les systèmes constitutionnels appliqués dans tous les autres Pays : forme républicaine du Gouvernement, suffrage absolument universel, démocratie directe, responsabilité ministérielle.

Elle semble, par ailleurs, avoir trouvé, pour le moment du moins, par l'institution d'un Conseil d'État, un palliatif assez ingénieux aux tendances séparatistes des provinces en promettant, en plus, à ces dernières une large autonomie.

Si l'on voulait situer la place qu'occupe ce texte parmi les divers types constitutionnels étrangers, on la trouverait entre le régime parlementaire pur et le régime suisse.

Le système prussien n'est pas, à vrai dire, le régime parlementaire pur. S'il comporte, en effet, la responsabilité ministérielle quelque peu atténuée que nous avons analysée, nous n'y rencontrons, par contre, pas de Chef d'État qui nomme les Ministres. Le Président du Conseil est élu, au contraire, par la Chambre qui peut, d'autre part — et ceci est en opposition formelle avec le type classique du gouvernement parlementaire — diriger le Ministère en matière administrative.

Ce sont précisément ces deux derniers traits qui tendent à le rapprocher sensiblement du système suisse où le Collège exécutif est sous la dépendance de l'Assemblée législative.

Mais il ne suffit pas d'étudier les institutions d'un pays dans les textes constitutionnels ou législatifs pour essayer

de se former une opinion à leur endroit. Il importe en outre, et surtout, d'en examiner le fonctionnement à la lumière des faits ; c'est ce que nous voudrions tenter d'effectuer dans les dernières lignes de ce travail.

Une Constitution, quelle qu'elle soit, ne vaut, en définitive, que par la manière dont elle est appliquée et ne constitue, certes, qu'un instrument dont la valeur dépend de l'esprit et de la conviction de ceux qui l'emploient, qui en font jouer les rouages.

Quant à la démocratie, en particulier, comme l'écrivait, dans l'*Arbeiterzeitung* de Vienne le socialiste autrichien F. Austerlitz, « elle réside bien plus dans un état d'esprit que dans un ensemble d'institutions. Il peut y avoir dans un pays une foule d'institutions démocratiques alors que la vraie démocratie fait défaut[1]. »

Quelle est, à cet égard, la situation actuelle de la Prusse ? La réponse à cette question ne peut être que la suivante :

L'esprit ne s'y est encore révélé, ni foncièrement républicain, ni nettement démocratique.

« La République, a écrit M. Stilgebauer, a été, en Allemagne, un enfant mort-né, un enfant qui a eu pour parents la faim, le découragement et les déceptions. Elle n'a pas été le fruit d'un enthousiasme véritable pour une forme de gouvernement qu'on n'apprécie guère ; elle n'a pas été la conséquence d'un travail fécond des esprits désireux de secouer un joug déplorable et de se ressaisir[2]. »

Or, ce que ce publiciste écrit de l'Allemagne, en général, vaut, *à fortiori*, pour la Prusse, qui constituait et demeure encore l'État le plus réactionnaire du Reich allemand.

1. Georges Blondel, *Ce que pensent les Allemands*, p. 64.
2. Georges Blondel, *la Rhénanie*, p. 90.

Aux dires des observateurs les plus avertis et notamment de M. le Professeur Georges Blondel, le régime d'apparence républicaine qui s'est imposé au mois de novembre 1918 n'enthousiasme personne : il n'est pas le corollaire d'un désir sincère de liberté. Il ne peut être présenté, ni comme un réveil de la conscience, ni comme le fruit d'un désir profond de se débarrasser d'un régime jugé déplorable[1]. »

Sans doute, bon nombre d'esprits désireraient s'orienter vers un nouvel idéal politique, mais « c'est une grosse affaire que d'abandonner les conceptions sur lesquelles tant d'espérances ont été échafaudées[2]. »

Le Prussien garde d'ailleurs, d'instinct, le respect de la tradition et de l'autorité ; il ménage ces principes ; il ne veut pas les léser.

État essentiellement militaire, la Prusse semble encore se sentir privée de l'absence d'un chef, d'un Roi. Elle paraît demeurée attachée au passé. Son penchant naturel ne saurait la porter vers la forme républicaine « qui supprime la personnalité royale et décapite ainsi l'armée nationale de son chef suprême[3] ».

La Prusse est donc toujours conservatrice ; elle continue à éprouver pour la monarchie un respect spontané et, pour les Hohenzollern, un sentiment de reconnaissance et de vive sympathie.

La *Kölnische Zeitung* a insinué, le 21 novembre 1920, que les catholiques ne gardaient pas rancune aux Hohenzollern. Dans plusieurs des discours qui ont été échangés à cette époque, au cours d'un Congrès catholique, on a, aux

1. *Revue des Deux-Mondes*, numéro du 1er septembre 1921, p. 86, article de M. Georges Blondel.
2. Georges Blondel, *la Rhénanie*, p. 116.
3. Lichtenberger, *l'Allemagne moderne et son évolution*, p. 79.

applaudissements de l'assistance, fait l'éloge de Guillaume II[1].

C'est surtout dans le nord et l'est du pays que le courant monarchique est puissant : le retour à la royauté est désiré par les hobereaux, par bon nombre d'industriels et par tous ceux qui pensent qu'avec un monarque on combattrait plus efficacement qu'avec un régime républicain le bolchevisme et la révolution.

Des manifestations antirépublicaines se produisent à chaque instant, auxquelles prennent fréquemment part des membres de l'ancienne famille régnante : témoins, à une date fort rapprochée de nous (août 1921), pour ne pas remonter plus haut, celles de Francfort-sur-l'Oder, de Schoenbeck, Berlin-Grunewald, Potsdam. Toutes sont dirigées, sous couleur de fêtes de charité, de bienfaisance ou de gymnastique, contre le nouveau régime.

Elles ne sont pas faites pour fortifier le pouvoir central, encore bien inexpérimenté[2] ; elles ne sauraient, en aucun état de cause, accroître son prestige, bien pâle encore à l'heure actuelle.

Les Prussiens ne savent d'ailleurs pas au juste ce que signifie le mot « démocratie ». Ils n'ont pas encore répudié cette idée, chère à l'Empereur Guillaume Ier et à Bismarck, qu'elle représente quelque chose de dangereux. Il y a là un manque réel de sens politique de la part du peuple. Toute une éducation doit être entreprise pour le lui faire acquérir.

1. Georges Blondel, *la Rhénanie*, p. 100.

2. Comment pourrait-il en être autrement ? Dans l'ancienne Diète, il n'y avait pas d'hommes de gouvernement. Les députés, ne pouvant espérer être un jour appelés au pouvoir, ne se préparaient pas à ce rôle. D'où la médiocrité actuelle des parlementaires appelés à prendre la direction des affaires.

L'œuvre à accomplir n'est malheureusement guère avancée.

« Le militarisme, écrivait dernièrement le *Nieuwe Rotterdamsche Courant*, ne fait que croître et embellir : son influence est plus forte que celle des gouvernants. Nous sommes en présence d'une véritable campagne contre un régime qui serait vraiment démocratique. L'impuissance des hommes qui sont au pouvoir est chaque jour plus manifeste[1]. »

Un autre observateur, M. Ambroise Got, conclut dans le même sens :

« Il y a dans l'Allemagne d'aujourd'hui des indices concluants, plus que des indices, des preuves d'une résurrection de l'esprit militariste et réactionnaire[2]. »

On aurait mauvaise grâce à s'en étonner, puisqu'à l'heure actuelle encore, le personnel politique et gouvernemental répète les mêmes formules qu'en 1914, professe des idées analogues.

Loin d'ailleurs d'avoir tenté une œuvre d'assainissement, les hommes qui se sont succédés jusqu'alors au pouvoir ont laissé les postes élevés des Ministères aux mains des créatures de l'ancien régime. Le fait était tellement exact pour le Ministère de l'Intérieur, au temps où le socialiste Heine l'occupait, qu'on a pu dire qu'il constituait « le prolongement de celui de ses devanciers von Puttkammer et von Jagow ».

« Heine personnifie un système, le système de la vieille Prusse, qui se perpétue dans les bureaux et dont les Ministres social-démocrates n'ont pas l'énergie de secouer

1. Georges Blondel, *la Rhénanie*, p. 120.
2. Ambroise Got, *l'Allemagne à l'œuvre*, p. vi.

l'emprise. L'épuration des Ministères à laquelle on procède avec hésitation est une œuvre de longue haleine qui demandera, sans doute, plusieurs générations.

Heine n'a pas interrompu l'exercice de sa profession d'avocat et ce Ministre républicain, voire social-démocrate, à accepté de défendre la cause du Grand-duc de Mecklembourg, dont les biens avaient été expropriés à la suite de la Révolution.

Heine n'a touché en rien à l'armature qu'avait laissée l'ancien régime : les préfets et les sous-préfets, tous les fonctionnaires de la monarchie sont restés à leurs postes[1]. »

L'ancien Président du Conseil, Paul Hirsch, était entouré, de même, de multiples satellites qui étaient tous les conseillers intimes de l'ancien régime. Au lieu d'épurer les bureaux de son Ministère, il avait gardé tous les fonctionnaires qui avaient tour à tour servi les Chanceliers depuis Bismarck[2].

Les choses vont-elles changer d'aspect sous l'actuel Ministère Otto Braun ? On pourrait le croire, à s'en tenir, du moins au discours prononcé par Braun le 11 novembre dernier :

« Il faut pénétrer, affirmait-il, la jeunesse de l'esprit démocratique. Les fonctionnaires doivent apprendre que leur devoir est d'assurer la protection de la Constitution. »

Après ce que nous venons d'exposer, rien ne paraît plus normal que ce glissement vers la droite qui a continué depuis le milieu de 1920. Les idées réactionnaires n'ont

1. Ambroise Got, *l'Allemagne à l'œuvre*, p. 98, 99, 100.

2. Eu égard à la complexité des États modernes, il ne fallait évidemment pas s'attendre à un changement politique radical dans les cadres de l'administration ; mais ce dont on peut légitimement s'étonner, c'est que presque rien n'ait encore été fait en vue du renvoi progressif des fonctionnaires hostiles et de leur remplacement par d'autres, mieux intentionnés.

fait que prendre plus de force encore depuis les élections à la Diète de Prusse qui ont eu lieu le 20 février 1921, et ont marqué le triomphe de a réaction, de l'esprit rétrograde sur la démocratie et l'idée de progrès.

Des déclarations significatives ont été faites au Congrès du parti populaire qui s'est réuni à Potsdam, le 9 janvier 1921. « L'heure de l'esprit prussien, a dit le professeur Boelitz, reviendra infailliblement ; réclamons-nous fièrement des forces qui ont fait la grandeur de la Prusse, du militarisme » et la *Gazette de a Croix*, du 20 janvier 1921, ajoutait : « Ce que nous avons à montrer, c'est que l'État prussien, l'État du Grand-Électeur et de Frédéric II, l'État de Fehrbellin, de Leuthen et de Kœniggraetz, l État organisé, fondé sur l'armée et les fonctionnaires est un fait. La République prussienne est, en soi, une contradiction[1]. »

C'est ce même parti populaire qui tenait, le 30 janvier, à Berlin, sa grande réunion électorale dans un cirque orné des drapeaux aux trois couleurs impériales, noir, blanc, rouge, et devant le buste de Frédéric le Grand[2]. C'est un de ses membres, Helferich, qui s'écriait au cours d'une réunion organisée à Francfort : « Le peuple allemand manifestera sa volonté le 20 février. Cette manifestation devra être comme un coup de tonnerre, qui sera entendu dans l'univers entier ! Les résultats des élections doivent être le renforcement de l'idée nationale dans le peuple. Alors, nous chanterons, en dépit de tous les diables : *Deutschland, Deutschland über alles* ! »

Ce sont encore ces partis de droite qui, d'accord sur cette question avec les socialistes, se sont montrés, lors des

1. *Bulletin de la Presse allemande*, 5 février 1921, page 973.
2. *Bulletin de la Presse allemande* du 17 février 1921, pp. 1008 et 1009.

mêmes élections, opposés à toute extension de l'autonomie provinciale. Tandis que le Centre luttait pour cette idée, les Nationaux la repoussaient comme étant de nature à entamer ce « rocher de bronze » que doit constituer l'État unitaire prussien et les Social-démocrates la bannissaient à leur tour de leur programme, lui préférant pour le pays une unité qui favoriserait le développement du socialisme.

Des élections de février 1921[1] ce sont les partis de droite qui sont sortis vainqueurs : les Nationaux allemands, qui étaient 48 à l'Assemblée Nationale, sont entrés au nombre de 75 au Landtag où l'on compte 58 membres du Parti populaire au lieu de 24. Le Centre maintenant à peu près ses positions — sauf une perte de 4 sièges qui sont allés aux Hanovriens — les mandats gagnés par les groupes réactionnaires l'ont été sur les Démocrates qui sortent décimés de la lutte et qui ne se retrouvent que 26 à la Diète alors qu'il détenaient 65 voix à l'Assemblée Nationale. Quant au parti socialiste, il recueille 173 sièges, conservant donc, dans l'ensemble, sa situation de 1919 ; mais il sort, en réalité, effrité des élections qui marquent plutôt à son égard, un succès pour les éléments avancés de la tendance et un échec pour les socialistes majoritaires.

Les élections de 1921 dénotent donc un gain fort net pour les partis rétrogrades ; elles ne laissent pas d'être

1. Voici, d'après le *Bulletin de la Presse allemande*, du 25 février 1921 (p. 1034), le résultat complet des élections :

Nationaux allemands	75
Parti populaire	58
Centre	81
Démocrates	26
Socialistes majoritaires	114
— indépendants	29
— communistes	30
Union économique	4
Hanovriens	11

inquiétantes pour l'avenir de la Constitution prussienne et semblent illustrer d'une manière toute particulière cette pensée d'Hugo Preuss : « *Die Republik Preussen ist eine Wortverbindung, die nicht leicht von der Zunge geht*[1]. Elles enregistrent un échec pour l'esprit républicain.

Cette évolution continue vers la droite[2] peut fort bien nous conduire à de nouvelles tentatives de réaction.

Il y a donc encore beaucoup à faire dans la voie de la vraie démocratisation de la Prusse : on ne peut, évidemment, demander ni au peuple, ni à ses dirigeants, qui ont été si longtemps attachés aux institutions monarchiques, de devenir en quelques mois de bons démocrates et de modifier radicalement leurs conceptions, de supprimer totalement et instantanément le lien entre un passé et un avenir politiques, non... *Natura non facit saltus*... Mais ce qu'il faut souhaiter c'est que, dans les années qui vont suivre, les Prussiens, ne se retournant vers le passé que pour en comprendre les enseignements salutaires, renoncent définitivement à l'idée, à la religion, pourrait-on dire, de la monarchie.

Il faut désirer qu'ils prennent véritablement conscience d'eux-mêmes, qu'ils se déshabituent de ce « regard hiérarchique », de cette inconcevable tendance à se laisser guider passivement par l'autorité, par l'Exécutif, de cette coutume de recevoir d'en-haut les impulsions dont ils ont besoin.

Il est nécessaire qu'ils ne soient plus, en politique, des

1. Preuss, *Deutsche Juristenzeitung*, numéro du 1er novembre 1920, p. 794. « République prussienne » constitue un assemblage de mots que la langue a peine à prononcer. »

2. Aux élections du Conseil municipal, à Berlin, qui ont eu lieu le 17 octobre dernier, les socialistes ont perdu 20 mandats ; les nationalistes ont enregistré, par contre, un gain de 112.000 voix.

indifférents, qu'ils deviennent de véritables citoyens et qu'ils cherchent à s'abstraire de cet incroyable esprit de soumission qui les a caractérisés jusqu'alors, qui en faisait presque, comme le disait Bebel, « un peuple de valets » et permettait à un des plus réalistes des leurs, M. Walther Rathenau, de dire d'eux qu'ils ne connaissaient aucune limite à l'obéissance[1].

Ce n'est qu'à ce prix qu'ils pourront faire rendre leur plein rendement à leurs institutions démocratiques.

La révolution de 1918, comme on l'a dit, « n'a été qu'un premier flot qui n'est pas parvenu à submerger les débris de l'ancien régime qu'avait entassés la défaite[2]. »

Une autre doit intervenir, plus paisible celle-là, moins violente, mais non moins indispensable ; elle résultera de la transformation morale du peuple. C'est à elle que doit viser maintenant, avec la ténacité, la méthode, la *vis durans*, pour reprendre l'expression de Tacite, qui le caractérise, le peuple prussien.

Le chancelier Wirth compte qu'une génération est nécessaire à cette évolution, à ce changement de mentalité.

Comment peut-on prévoir que les choses vont se passer d'ici là ?

1. Raphael, *Walther Rathenau* : Il faudrait que disparaisse enfin cette servilité du caractère allemand que l'on ne retrouve chez aucun peuple civilisé. L'Allemand obéit sans s'inquiéter de savoir qui donne des ordres, ni de quel droit. A toute minute, on entend répéter le mot de subordination. Partout retentit le ton particulier du commandement. Il y a des supérieurs partout... S'il reste un peu d'esprit d'indépendance, il s'est réfugié dans la défense des intérêts particuliers où il est sauvegardé avec une mesquinerie jalouse et déplorable (p. 252).

. . . . . .

Ne nous le dissimulons pas : ce besoin de soumission est l'un des plus graves obstacles à notre progrès : il est le défaut politique capital de notre peuple (p. 255).

2. Ambroise Got, *l'Allemagne à l'œuvre*, p. xi et xii.

Nous ne saurions mieux faire à cet égard, que citer le processus probable analysé en ces termes par M. le Professeur Redslob[1] :

« Les Prussiens ne pourront oublier de sitôt qu'ils étaient habitués à recevoir leur mot d'ordre du Gouvernement et que, malgré la façade de la responsabilité ministérielle, leur Parlement n'avait, en fait, qu'un rôle consultatif. Le peuple et ses représentants n'ont pas encore pris coutume de diriger la politique ; ils n'ont jamais eu conscience, sous l'ancien régime, de tenir le gouvernail du navire ; il leur manque l'expérience et la tradition du Gouvernement populaire. Ils conserveront encore longtemps la tendance invétérée à laisser faire et à respetcer les décisions de l'Exécutif, comme imprégnées d'une plus haute compétence et d'un lustre plus éclatant. Il n'est donc pas exagéré de dire que les diverses institutions de la Constitution prussienne qui rehaussent la puissance parlementaire seront contrebalancées par la psychologie politique du peuple. Il est même très possible que cette psychologie l'emporte pour un temps.

Plus tard, s'il n'intervient pas de bouleversements imprévus, l'évolution se dessinera vraisemblablement dans les formes suivantes : au fur et à mesure que la Prusse atteindra la maturité démocratique, le Parlement sera capable de tenir tête au Ministère. Mais dans la suite, un autre phénomène se produira. Le peuple, s'éveillant de sa léthargie politique, prenant conscience de lui-même, se dressera en maître. Il interviendra dans les conflits des deux pouvoirs et, faisant usage de son initiative de dissolution, il brisera même leur alliance quant ils s'éloigneront de ses vues. A partir de ce moment, la Chambre

1. *Revue du Droit public*, année 1921, numéro avril-mai-juin, p. 193.

perdra en importance. Elle ne sera plus qu'un intermédiaire entre le Ministère et la Nation. Le fondement de l'autorité sera dans l'appui du peuple. En un mot, il se formera un Gouvernement d'opinion, comme en Angleterre ».

Nous ne pouvons que souhaiter, nous Français, que les étapes de cette évolution soient brèves et régulières : c'est peut-être là une des conditions de notre sécurité nationale en particulier et de la Paix en général.

L'Histoire ne confirme-t-elle pas, en effet, cette affirmation que la politique étrangère d'un Pays est essentiellement fonction de ses institutions constitutionnelles et que les démocraties sincères préfèrent les tranquilles travaux de la paix au cliquetis des armes et à la gloire souvent chèrement achetée des batailles ?

Sans doute, la Prusse, en tant que simple « Pays » ne saurait pratiquer elle-même de politique étrangère, mais il est notoire qu'elle a conservé une place et une force suffisantes au sein du Reich pour inspirer les décisions de ce dernier, tant à l'intérieur que dans ses relations internationales : c'est précisément ce point qui doit retenir notre attention.

APPENDICE

CONSTITUTION DE L'ÉTAT LIBRE DE PRUSSE
Du 30 novembre 1920[1]

Le Peuple prussien, par l'organe de l'Assemblée Nationale Constituante, s'est donné la Constitution publiée par le présent acte :

SECTION I. — L'État

Article Premier.

La Prusse est une République et fait partie intégrante du Reich allemand.

L'assentiment de la Prusse, requis par la Constitution du Reich relativement aux modifications territoriales, est donnée par une loi.

Les couleurs nationales sont : le noir et le blanc.

La langue des affaires et des débats dans les services publics est la langue allemande.

SECTION II. — La puissance publique

Article 2

La puissance publique émane de l'ensemble du peuple.

Article 3

Le peuple exprime sa volonté, conformément aux prescriptions de la présente Constitution et de la Constitution du Reich, directement par la voie du suffrage (initiative populaire, referendum et élection) et indirectement par l'intermédiaire des organes prévus par la Constitution.

1. Traduction Maurice Aubry.

Article 4

Sont électeurs tous les hommes et toutes femmes âgés de plus de vingt ans, possédant la nationalité du Reich allemand et ayant leur domicile en Prusse.

Le droit de suffrage est universel est égal pour tous ; il s'exerce secrètement et directement. Le jour des élections doit être un dimanche ou un jour férié.

Le surplus sera réglé par une loi.

Article 5

Est exclu de l'exercice du droit de vote :

1° Quiconque est interdit ou se trouve en tutelle provisoire ou en curatelle pour affection mentale ;

2° Quiconque n'est pas en possession de ses droits civiques.

Article 6

Les initiatives populaires peuvent tendre à :

1° Modifier la Constitution ;

2° Édicter, modifier ou abroger des lois ;

3° Dissoudre la Diète.

Les initiatives populaires doivent être adressées au Ministère d'État ; il lui appartient de les soumettre sans délai à la Diète en les accompagnant d'un exposé de ses observations. Dans les cas n° 1 et 2, l'initiative populaire doit être formulée en un projet de loi complet. Les initiatives populaires ne sont valables que si elles émanent, dans le cas n° 2, d'un vingtième et, dans les cas n° 1 et 3, d'un cinquième des électeurs.

Les initiatives populaires sont interdites relativement aux questions financières, lois d'impôts et réglementations de traitements.

Les referendums interviennent à la suite des initiatives populaires et dans les autres cas prévus par la Constitution. Pour qu'ils soient valables, il est nécessaire que la majorité des électeurs y ait participé.

Aucun referendum ne peut avoir lieu lorsque la Diète à donné satisfaction à l'initiative populaire.

Les demandes qui tendent à modifier la Constitution ou à dissoudre la Diète doivent, pour être admises, réunir l'assentiment de la majorité des électeurs. Dans les autres hypothèses, c'est la simple majorité des suffrages valablement exprimés qui décide. Le vote ne peut être exprimé que par » oui » ou par » non ».

Une loi déterminera la procédure de l'initiative populaire et du referendum.

ARTICLE 7

Le Ministère d'État est la suprême autorité exécutive et dirigeante de l'État.

ARTICLE 8

La justice est rendue par des tribunaux indépendants et soumis exclusivement aux lois.

Les jugements sont prononcés et exécutés au nom du peuple.

SECTION III. — LA DIÈTE

ARTICLE 9

La Diète se compose des députés du peuple prussien. Les députés représentent l'ensemble du peuple et sont élus par lui selon les principes de la représentation proportionnelle.

Sont éligibles les électeurs âgés de vingt-cinq ans accomplis.

ARTICLE 10

Les députés votent conformément à leurs libres convictions, qui ne doivent s'inspirer que de l'intérêt public. Ils ne sont liés par aucun mandat, ni aucune instruction.

ARTICLE 11

Les fonctionnaires, employés et ouvriers de l'État et des personnes morales du droit public n'ont besoin d'aucun congé pour remplir leur mandat de député.

S'ils sont candidats à un siège de député, le congé nécessaire à la préparation de leur campagne électorale doit leur être accordé.

Le paiement de leurs traitement et salaire doit leur être continué.

Les droits qui, aux termes de l'art. 137 de la Constitution du Reich, appartiennent aux confessions religieuses ne sont pas touchés par les dispositions ci-dessus.

ARTICLE 12

La validité des élections est jugée par un Tribunal de vérification des élections placé auprès de la Diète. Cette juridiction statue également sur la question de savoir si un député a perdu sa qualité de membre de la Diète.

Le Tribunal de vérification des élections se compose de membres de la Diète, élus par celle-ci pour la durée de la législature et de membres du Tribunal administratif suprême que la Présidence de cette juridiction désigne pour le même laps de temps.

Le Tribunal de vérification des élections statue, après des débats

oraux et publics, par l'intermédiaire de troi membres de la Diète et de deux magistrats.

En dehors des débats devant le Tribunal de vérification des élections, la procédure est dirigée par un des membres du Tribunal administratif suprême qui ne doit pas faire partie du nombre des juges appelés à connaître ensuite de' 'affaire.

Le surplus sera réglé par une Loi.

ARTICLE 13

La Diète est élue pour quatre ans.

Les nouvelles élections doivent avoir lieu avant l'expiration de ce délai.

ARTICLE 14

La dissolution de la Diète intervient à la suite de la propre décision de l'Assemblée, ou de celle d'une Commission composée du Premier Ministre et des Présidents de la Diète et du Conseil d'État, ou après un referendum. Ce referendum peut être provoqué également par le Conseil d'État.

La dissolution de la Diète intervenant à la suite de sa propre décision requiert l'assentiment de plus de la moitié du chiffre légal des membres de celle-ci.

ARTICLE 15

Les nouvelles élections doivent avoir lieu dans les soixante jours qui suivent la date de la dissolution de la Diète.

ARTICLE 16

La législature de la nouvelle Diète commence, en cas de dissolution de l'ancienne Diète, le jour des nouvelles élections et, dans les autres cas, à l'expiration de la législature de l'ancienne Diète.

ARTICLE 17

La Diète se réunit au lieu où siège le Ministère d'État.

Elle se réunit, pour la première session qui suit chaque nouvelle élection, le trentième jour après le début de la législature, à moins que le Ministère d'État ne la convoque à une date antérieure.

Pour le surplus, la Diète se réunit chaque année, le deuxième mardi de novembre. Le Président de la Diète est tenu de la convoquer plus tôt si le Ministère d'État ou le cinquième au moins des membres de la Diète le demandent.

La Diète déterminera la fin de la session et le jour de la rentrée.

ARTICLE 18

La Diète élit son Président, ses Vice-présidents et les autres membres du bureau.

Article 19

Dans l'intervalle de deux sessions et jusqu'à la réunion d'une Diète nouvellement élue, le Président et les Vice-présidents en exercice au cours de la dernière session expédient les affaires courantes.

Article 20

Le Président est chargé de l'administration générale de la Diète dans les limites du budget et avec les pouvoirs d'un Ministre d'État. C'est à lui qu'incombent la surveillance de tous les fonctionnaires et employés de la Diète, l'engagement et le congédiement des salariés et, en accord avec le bureau de la Diète, la nomination et le renvoi des fonctionnaires titulaires de la Diète. Il représente l'État dans toutes les affaires et litiges relevant de son administration. Il exerce le droit domiciliaire et le droit de police à l'intérieur du Palais de la Diète.

Article 21

La Diète peut délibérer valablement quand plus de la moitié du nombre légal des membres est présente.

Le règlement de la Diète peut prévoir des exceptions à cette prescription pour les élections qui incombent à la Diète.

Article 22

La Diète prend ses décisions à la simple majorité des voix.

Des exceptions à cette règle peuvent être prévues par la Loi et, pour les élections, par le règlement.

Article 23

Les séances plénières de la Diète sont publiques. Sur demande de cinquante députés, la Diète peut, à la majorité des deux tiers, exclure la publicité pour certains objets de l'ordre du jour. C'est en séance secrète qu'il est statué sur cette demande.

Article 24

La Diète et chacune de ses Commissions peuvent requérir la présence de chacun des Ministres. Les Ministres et les Commissaires désignés par eux ont accès aux séances de la Diète et de ses Commissions. Ils peuvent prendre la parole à tout moment, même en dehors de l'ordre du jour. Ils sont soumis au pouvoir de police du Président.

Article 25

La Diète a le droit et, sur demande du cinquième du nombre légal de ses membres, le devoir d'instituer des Commissions d'en-

quêtes. Ces Commissions procèdent en séance publique à toutes les enquêtes qui sont jugées nécessaires par elles ou ceux qui ont provoqué leur constitution. Elles peuvent prononcer le huis-clos à la majorité des deux tiers. Le règlement détermine leur procédure et fixe le nombre de leurs membres.

Les tribunaux et autorités administratives sont tenus de déférer aux demandes d'enquête de ces Commissions ; les dossiers détenus par les autorités doivent être présentés aux Commissions, sur demande de ces dernières.

En ce qui a trait aux constatations des Commissions d'enquête et à celles des autorités requises par elles, les dispositions du Code d'instruction criminelle sont applicables, par analogie ; toutefois, le secret des lettres, correspondances, télégrammes et conversations téléphoniques demeure intact.

ARTICLE 26

La Diète désigne un Comité permanent pour défendre les droits de la représentation populaire vis-à-vis du Ministère d'État en dehors des sessions et dans la période qui sépare la fin d'une législature ou la dissolution de la Diète de la réunion de la nouvelle Diète. Cette Commission a également les droits d'une Commission d'enquête. Sa composition sera déterminée par le règlement.

ARTICLE 27

La Diète peut transmettre au Ministère d'État les demandes qui lui sont adressées et demander à celui-ci des renseignements sur les requêtes et réclamations qui lui sont parvenues.

ARTICLE 28

Les membres de la Diète ont le droit de libre parcours sur les lignes allemandes de l'ancien réseau de chemins de fer prusso-hessois. Ils ont également droit à une indemnité. En outre, le Président reçoit, pendant la durée de ses fonctions, des frais de service.

Aucune renonciation à ces indemnités n'est valable.

Le surplus sera réglé par une loi.

ARTICLE 29

La Diète vote les lois conformément aux prescriptions de la présente Constitution ; elle adopte le budget des recettes et des dépenses ; elle pose les principes fondamentaux de l'administration des affaires de l'État et contrôle leur mise en œuvre. Les traités de l'État requièrent son assentiment quand ils se réfèrent à des objets qui sont du ressort de la législation.

La Diète vote son propre réglement dans le cadre des dispositions de la présente Constitution.

ARTICLE 30

Une décision de la Diète ayant pour objet une modification constitutionnelle n'est valable de si les deux tiers au moins du nombre légal des membres sont présents et si les deux tiers au moins des présents y donnent leur assentiment.

SECTION IV. — LE CONSEIL D'ÉTAT

ARTICLE 31

Un Conseil d'État est constitué pour la représentation des provinces dans l'œuvre de la législation et de l'administration de l'État.

ARTICLE 32

Le Conseil d'État se compose de représentants des Provinces. Sont considérées, à cet égard, comme Provinces : la Prusse Orientale, le Brandebourg, la ville de Berlin, la Poméranie, la Marche frontière de Posnanie-Prusse occidentale, la Basse-Silésie, la Haute-Silésie, la Saxe, le Schleswig-Holstein, le Hanovre, la Westphalie, la Province Rhénane et la Hesse-Nassau.

Un siège est attribué à chaque tranche de 500.000 habitants d'une province ; toutefois, chaque province, envoie au moins trois représentants au Conseil d'État. Tout reste supérieur à 250.000 habitants est compté comme équivalent à 500.000.

En outre, les pays de Hohenzollern envoient un représentant.

Le nombre des représentants des provinces est déterminé par le Ministère d'État, après chaque recensement général et après toute modification intervenue dans le territoire des provinces.

ARTICLE 33

Les membres du Conseil d'État et leurs suppléants sont élus par les Diètes provinciales (à Berlin, par l'Assemblée municipale, dans les pays de Hohenzollern et la Marche-frontière de Posnanie-Prusse Occidentale par les Assemblées communales). Dans les pays de Hohenzollern, on vote selon les principes dus uffrage majoritaire, partout ailleurs selon les principes de la représentation proportionnelle. Est éligible tout électeur âgé de vingt-cinq ans accomplis et ayant depuis un an son domicile dans la province.

Nul ne peut être en même temps membre de la Diète et du Conseil d'État. Les députés à la Diète qui acceptent d'être élus au Conseil d'État perdent leur mandat. Les membres du Conseil d'État qui

acceptent d'être élus à la Diète perdent leur qualité de Conseillers d'État.

Les membres du Conseil d'État exercent leur mandat jusqu'à l'entrée en fonctions de leurs successeurs.

Le Conseil d'État se renouvelle immédiatement après chaque nouvelle élection aux différentes Diètes provinciales (Assemblée municipale — Assemblées communales).

ARTICLE 34

Les membres du Conseil d'État votent d'après leur libre manière de voir, qui ne doit s'inspirer que de l'intérêt public ; ils ne sont liés par aucun mandat, ni aucune instruction.

ARTICLE 35

Aucun membre du Conseil d'État ne peut, à aucun moment, être poursuivi judiciairement ou disciplinairement, du fait de ses votes ou des opinions qu'il a émises dans l'exercice de son mandat, ou être actionné en responsabilité en dehors de l'Assemblée.

ARTICLE 36

Les fonctionnaires, employés et ouvriers de l'État et des personnes morales publiques n'ont besoin d'aucun congé pour exercer leurs fonctions de membres du Conseil d'État.

Leurs appointements et salaires doivent continuer à leur être réglés.

ARTICLE 37

Le Conseil d'État élit son Président et ses Secrétaires, de même que leurs suppléants et fixe, au moyen d'un réglement, la marche de ses affaires.

ARTICLE 38

La première fois, le Conseil d'État est convoqué par le Ministère d'État. Pour le surplus, il s'assemble sur convocation de son Président, aussi souvent que les affaires le requièrent. Le Président est tenu de convoquer le Conseil d'État lorsqu'un cinquième de ses membres, l'ensemble des représentants d'une province ou le Ministère d'État le demandent.

Le Conseil d'État peut délibérer valablement lorsque plus de la moitié de ses membres est présente. En matière de votes, c'est la simple majorité des votants qui décide.

Relativement aux décisions du Conseil d'État qui se réfèrent aux articles 14 et 42, paragraphe 1er, le scrutin doit être nominal.

ARTICLE 39

Les séances plénières du Conseil d'État sont publiques. Le

Conseil d'État peut, à la majorité des deux tiers, exclure la publicité pour certains objets de l'ordre du jour. Il est statué en séance secrète sur la demande de huis-clos.

L'art. 24 est applicable.

ARTICLE 40

Le Conseil d'État doit être tenu au courant, par le Ministère d'État, de la marche des affaires publiques.

Avant le dépôt de projets de lois, le Ministère d'État doit donner au Conseil d'État l'occasion d'exprimer son avis à leur égard. Il est loisible au Conseil d'État d'exposer par écrit, à la Diète, la non-conformité de sa manière de voir.

Le Conseil d'État a le droit de présenter à la Diète des propositions de lois par l'intermédiaire du Ministère d'État.

Avant la promulgation de dispositions relatives à l'exécution de lois du Reich ou de lois de Pays, de même qu'avant la promulgation par le Ministère d'État de règlements organiques d'ordre général, le Conseil d'État ou sa Commission compétente doit être entendu.

ARTICLE 41

Les membres du Conseil d'État perçoivent des frais de voyage et une indemnité, conformément à la Loi. Une renonciation à ces droits n'est pas licite.

ARTICLE 42

Le Conseil d'État possède un droit d'opposition contre les lois votées par la Diète.

L'opposition doit être signifiée au Ministère d'État dans les deux semaines qui suivent le vote final de la Diète et motivée au plus tard au cours des deux semaines suivantes.

En cas d'opposition, la loi est à nouveau présentée à la Diète en vue d'une nouvelle décision. Si la Diète renouvelle sa première décision à la majorité des deux tiers, la loi est confirmée. Au cas où la nouvelle décision de la Diète ne réunit que la majorité simple, elle devient caduque, à moins qu'elle ne soit confirmée par un referendum populaire provoqué par la Diète.

L'assentiment du Conseil d'État est indispensable quand la Diète veut voter des dépenses qui dépassent le montant proposé ou consenti par le Ministère d'État. Au cas où le Conseil d'État refuse cet assentiment, la décision de la Diète n'est valable que dans la mesure où elle concorde avec le montant proposé ou consenti par le Ministère d'État. Un referendum populaire n'est pas licite, en ce cas.

ARTICLE 43

Le surplus sera réglé par une Loi.

SECTION V. — Le Ministère d'État

Article 44

Le Ministère d'État se compose du Président du Conseil des Ministres et des Ministres.

Article 45

La Diète élit sans discussion le Président du Conseil. Ce dernier désigne les autres Ministres d'État.

Article 46

Le Président du Conseil détermine les grandes lignes de la politique du gouvernement et il en est responsable devant la Diète ; dans le cadre de ces directives, chaque Ministre d'État dirige avec indépendance et sous sa propre responsabilité devant la Diète, le département qui lui est confié.

Article 47

Le Président du Conseil assume la présidence du Ministère et il en dirige les affaires.

Le Ministère d'État statue sur la compétence de chacun des Ministres, dans la mesure où ce point ne fait pasl' objet d'une réglementation légale. Les décisions doivent être présentées sans délai à la Diète et modifiées ou abrogées sur sa demande.

Les divergences de vues relatives à des questions qui ressortissent à plusieurs départements ministériels doivent être soumises au Ministère d'État pour y être examinées et solutionnées.

Article 48

Les Ministres ont droit à un traitement. Une loi spéciale réglementera la question de la retraite et des pensions aux ayants-droit.

Article 49

Le Ministère d'État représente l'État à l'extérieur.

Article 50

Le Ministère d'État décide des projets de lois à présenter à la Diète.

Article 51

Le Ministère d'État édicte les Ordonnances portant excéution des lois, à moins que la loi ne concède ce droit à chaque Ministre, en particulier.

Article 52

Le Ministère d'État nomme les fonctionnaires immédiats de l'État.

Article 53

Le Ministère d'État nomme les membres du Conseil d'Empire, dans la mesure où ils ne sont pas désignés, conformément à l'art. 63 de la Constitution du Reich, par les administrations provinciales.

Article 54

Le Ministère d'État exerce, au nom du peuple, le droit de grâce.

Ce droit ne peut être exercé que sur requête de la Diète en faveur d'un Ministre condamné du chef d'actes se rapportant à ses fonctions.

Une amnistie d'ordre général et l'abandon de poursuites d'une certaine catégorie d'affaires judiciairement pendantes ou d'une affaire particulière pendante ne peuvent être prononcés que par une loi.

Article 55

Lorsque le maintien de la sécurité publique ou la nécessité d'écarter un danger inaccoutumé l'exigent absolument, le Ministère d'État a le droit, si la Diète n'est pas réunie, et d'accord avec la Commission permanente prévue à l'art. 26, d'édicter des Ordonnances ayant force de loi, à condition qu'elles ne soient pas en contradiction avec les dispositions constitutionnelles. Ces Ordonnances doivent être soumises à la Diète, lors de sa plus prochaine séance. Si l'assentiment de la Diète est refusé, l'Ordonnance doit être abrogée sans délai : avis de cette abrogation doit figurer au *Bulletin des Lois*.

Article 56

Lors de leur entrée en fonctions, les Ministres d'État prêtent le serment de diriger leurs affaires avec impartialité, en vue du bien du peuple et conformément à la Constitution et aux lois.

Article 57

Le Ministère d'État, comme tel, et chaque Ministre d'État, en particulier, ont besoin, pour exercer leurs fonctions, de la confiance du peuple ; ce dernier l'exprime par l'intermédiaire de la Diète. La Diète peut retirer sa confiance au Ministère d'État ou à un Ministre d'État, en particulier, par une décision expresse. Une telle décision ne peut intervenir lorsqu'une initiative populaire a été régulièrement formulée, en vue de la dissolution de la Diète. Toute demande qui tend à provoquer pareille décision doit être signée par au moins trente députés.

Ce n'est que le deuxième jour, au plus tôt, après qu'il a été délibéré sur la demande, qu'un vote à son égard peut intervenir. Il doit être statué sur elle dans les quinze jours de son dépôt.

Sur la question de confiance, le vote doit être nominal.

La décision relative au retrait de la confiance n'est valable que si elle a recueilli l'assentiment de la moitié au moins des députés dont se compose la Diète au moment du vote.

Si semblable décision est prise, les Ministres visés par elle doivent se retirer : toutefois, le Président du Conseil des Ministres n'y est tenu que s'il ne fait pas usage de son droit de demander la dissolution de la Diète ou si cette demande a été repoussée par la Commission.

Les dispositions qui précèdent sont applicables, que la question de confiance soit posée par le Ministère d'État dans son ensemble ou par un Ministre d'État.

Article 58

La Diète a le droit de mettre en accusation devant la Haute-Cour de justice tout Ministre convaincu d'avoir, par sa faute, violé la Constitution ou les lois. La demande de mise en accusation doit être signée par au moins cent membres de la Diète et requiert l'assentiment de la majorité prévue pour les révisions constitutionnelles.

La composition de la Haute-Cour de justice, sa procédure et les décisions de sa compétence seront déterminées par une loi.

Article 59

Chacun des Ministres d'État peut, à tout instant, se retirer.

Si le Ministère d'État se retire dans son ensemble, les Ministres qui se retirent expédient les affaires courantes jusqu'à l'entrée en fonctions des nouveaux Ministres.

SECTION VI. — La Législation

Article 60

Le Ministère d'État publie dans le *Bulletin des Lois prussiennes*, les lois votées conformément à la Constitution et les traités approuvés par la Diète.

Article 61

Une loi entre en vigueur lorsqu'elle a été votée conformément à la Constitution et publiée par le Ministère d'État, dans les formes prescrites. La publication doit mentionner si la loi émane de la

Diète ou de l'initiative populaire. L'art. 13 de la Constitution du Reich n'est pas modifié par la présente disposition.

Sauf dispositions contraires de la loi, une loi entre en vigueur le quinzième jour qui suit l'édition du numéro du *Bulletin des Lois* qui contient la publication.

Les lois doivent être publiées dans le délai d'un mois.

ARTICLE 62

Les projets de lois qui ont été rejetés par la Diète, ne peuvent pas être repris au cours de la même session, à moins qu'il n'y ait à leur égard initiative régulière du peuple.

SECTION VII. — LES FINANCES

ARTICLE 63

La Diète pourvoit aux dépenses exigées par les besoins de l'État, en consentant les crédits nécessaires.

Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être évaluées pour chaque exercice financier et figurer au budget. Ce dernier doit être fixé par la loi, avant le commencement de l'exercice financier.

Les dépenses sont consenties, en règle générale, pour un an ; elles peuvent l'être, dans des cas déterminés, pour une durée plus longue. Il n'est pas licite d'introduire dans la loi de budget des dispositions qui dépassent la durée de l'exercice financier ou qui ne se réfèrent pas aux recettes et dépenses de l'État ou à leur administration.

ARTICLE 64

Si le budget de l'exercice financier à venir n'est pas encore déterminé par la loi lors de la clôture de l'exercice en cours, le Ministère d'État a le pouvoir, jusqu'à son entrée en vigueur :

1° De procéder à toutes les dépenses qui sont nécessaires :

a) Au maintien de tous les organismes ayant leur base dans la loi et à l'application de toutes les mesures légales ;

b) A l'accomplissement des obligations de l'État ayant une base juridique ;

c) A la continuation de constructions, à la poursuite d'acquisitions, à la fourniture de prestations en vue desquelles le budget de l'année précédente a déjà consenti des sommes, de même qu'à l'octroi, sous les mêmes réserves, de subventions relatives à des constructions, acquisitions ou autres prestations ;

2° D'émettre des bons du Trésor, pour une durée de trois mois, jusqu'à concurrence du quart des sommes figurant au budget de

l'exercice écoulé, à moins que les recettes provenant d'impôts, taxes ou autre source, ayant leur base dans une loi particulière, ne couvrent les dépenses énumérées au nº 1.

Article 65

Il ne doit être fait appel au crédit qu'en cas de besoin extraordinaire et, en règle générale, uniquement pour des dépenses destinées à des buts rentables. L'État ne peut faire appel au crédit ni assumer une garantie qu'à la suite d'une loi.

Article 66

Les décisions de la Diète qui impliquent des dépenses supplémentaires non prévues au budget ou qui sont de nature à entraîner de telles dépenses pour l'avenir, doivent indiquer comment ces dépenses supplémentaires seront couvertes.

Article 67

Les dépassements de crédits budgétaires et les dépenses non prévues au budget doivent être soumis, pour ratification, à la Diète ; cette ratification doit être provoquée dans le cours de l'exercice financier suivant.

Les dépassements de crédits budgétaires et les dépenses non prévues au budget requièrent l'assentiment du Ministre des Finances ; cet assentiment ne doit être accordé qu'en cas de nécessité inéluctable et imprévue.

Article 68

Les comptes relatifs au budget sont examinés et fixés par la Cour Supérieure des Comptes. Le compte général relatif au budget de chaque année et un aperçu de la Dette publique doivent être présentés à la Diète, avec les observations de la Cour Supérieure des Comptes, en vue de la décharge du Ministre des Finances.

Article 69

Les finances des entreprises de l'État ayant un but lucratif, peuvent faire l'objet, à la suite d'une loi, d'une réglementation s'écartant des art. 63 à 68.

SECTION VIII. — L'administration autonome

Article 70

Le droit d'administrer leurs affaires avec autonomie, sous la surveillance légalement réglementée de l'État, est garanti aux Communes et groupements de Communes.

ARTICLE 71

L'État se subdivise en Provinces.

La division des Provinces en cercles, villes, communes rurales et autres groupements de Communes, de même que la Constitution, les droits et les obligations des groupements de Communes, sont déterminés par la loi.

ARTICLE 72

Les provinces administrent, conformément aux dispositions légales, par l'intermédiaire de leurs organes propres :

a) D'une façon indépendante, les affaires propres qui, aux termes de la Loi, sont de leur compétence ou celles qu'elles assument volontairement (Affaires administratives autonomes).

b) En tant qu'organes exécutifs de l'État, les affaires qui leur sont déléguées par le pouvoir central (Affaires déléguées).

La loi élargira la sphère des affaires administratives autonomes confiées aux Provinces, en y faisant rentrer les affaires qui jusqu'à présent n'étaient que déléguées.

ARTICLE 73

Les Diètes provinciales ont le pouvoir d'admettre, à la suite d'une loi provinciale, à côté de la langue allemande :

a) Une autre langue d'enseignement pour des populations étrangères, étant spécifié qu'il doit être pourvu à la protection des minorités allemandes ;

b) Une autre langue officielle dans les territoires à langue mixte.

ARTICLE 74

Les principes en vigueur pour les élections à la représentation populaire sont également valables pour les élections aux représentations des provinces, des cercles et des communes. Toutefois, en ce qui concerne les élections aux représentations communales, la loi peut subordonner le droit de vote à un séjour d'une certaine durée dans la commune.

ARTICLE 75

Les fonctionnaires, employés et ouvriers de l'État et des personnes morales publiques n'ont besoin d'aucun congé pour exercer leur activité comme membres d'une représentation provinciale, de cercle ou communale.

Leurs appointements et salaires doivent continuer à leur être versés.

SECTION IX. — Les Confessions religieuses

Article 76

Quiconque veut cesser de faire partie d'une confession religieuse de droit public, doit faire une déclaration à cet effet au tribunal ou lui adresser une déclaration individuelle, légalisée par une autorité publique. L'obligation de payer les impôts ne s'éteint, au plus tôt, qu'à la fin de l'année fiscale au cours de laquelle la déclaration a été remise.

Le surplus sera réglé par une loi.

SECTION X. — Les fonctionnaires de l'État

Article 77

Peuvent être nommés fonctionnaires de l'État tous les ressortissants de la nationalité du Reich, sans égard à leur sexe ou à leurs professions antérieures, à condition d'avoir les aptitudes voulues.

C'est à la loi qu'il appartient de déterminer les aptitudes afférentes à chaque emploi, en particulier.

Article 78

Tout fonctionnaire doit prêter le serment de remplir ses fonctions avec impartialité et de son mieux et d'observer consciencieusement les dispositions de la Constitution.

Article 79

Les fonctionnaires de l'État ne peuvent, contre leur propre volonté, être révoqués, mis en disponibilité ou en retraite définitive, ou encore affectés à un autre emploi doté d'un traitement inférieur, que sous les réserves et dans les formes prescrites par la loi.

Un recours judiciaire existe à leur profit, relativement à leurs revendications d'ordre pécuniaire, ainsi qu'à celles de leurs ayants-droit.

Article 80

Pour le surplus, le droit des fonctionnaires sera réglé par la loi, dans le cadre du droit du Reich.

SECTION XI. — Dispositions transitoires et finales

Article 81

La Constitution du 31 janvier 1850, et la loi relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics en Prusse, du 20 mars 1919, sont abrogées.

Pour le surplus, les lois et ordonnances existantes demeurent en vigueur, dans la mesure où elles ne sont pas contredites par la présente Constitution.

Article 82

Les pouvoirs qui, aux termes des lois, ordonnances et traités antérieurs appartenaient au Roi, son ttransférés au Ministère d'État.

Les droits qui appartenaient au Roi, en sa qualité de Chef de l'Église nationale, seront exercés par trois Ministres de confession évangélique, à désigner par le Ministère d'État, jusqu'au moment où ces droits auront été transférés par les Églises évangéliques à des organes écclésiastiques, à la suite de lois ecclésiastiques, confirmées par des lois d'État.

Les autres droits exerçés jusqu'alors par le Roi vis-à-vis des confessions religieuses, feront l'objet d'une nouvelle réglementation qui s'inspirera de l'art. 137 de la Constitution du Reich.

Article 83

Sur demande d'un intéressé, il doit être procédé à l'abolition d'un bénéfice patronal existant, aussitôt que les obligations pécuniaires ont été rachetées. La loi déterminera la procédure et les principes fondamentaux du rachat.

Article 84

Les impôts et taxes existants continueront à être perçus, tant qu'ils n'auront pas été modifiés ou abrogés.

Article 85

Jusqu'à la réunion de la première Diète, l'Assemblée Nationale sera considérée comme Diète.

Article 86

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation prévue à l'art. 72, les Premiers Présidents, Présidents de Districts, Président du Collège provincial des Écoles, Président de l'Office agricole national, devront être désignés, d'accord avec le Comité provincial.

ARTICLE 87

La solution des litiges constitutionnels est du ressort de la Haute Cour de justice.

ARTICLE 88

La Constitution entre en vigueur le jour de sa publication, à l'exception des art. 31 à 43, 72 et 86. Ces articles n'entreront en vigueur que lorsque les Diètes provinciales auront été élues conformément à l'art. 74.

Berlin, le 30 *novembre* 1920.

Le Gouvernement Prussien :
BRAUN, FISCHBECK, HAENISCH, ZEHNHOFF, OESER,
STEGERWALD, SEVERING, LUDEMANN,

Vu par le Président de la Thèse :
Dijon, le 2 avril 1922.
Signé : André GUILLOIS.

Vu : Dijon, le 3 avril 1922,
Le Doyen,
Signé : DESLANDRES.

Vu et permis d'imprimer :
Dijon, le 4 avril 1922.
Le Recteur de l'Académie,
Signé : PADÉ.

BIBLIOGRAPHIE

1° SOURCES

Projet de Constitution pour la Prusse (Document n° 2.000 de l'Assemblée Constituante prussienne).

Débats de la Commission de la Constitution à l'Assemblée Nationale de Prusse (Documents 3120 A, 3120 B, 3120 C, 3120 D, 3180, 3425).

Débats de l'Assemblée Nationale de Prusse.

Bulletin des Lois prussiennes, années 1920 et 1921.

2° OUVRAGES ET ARTICLES

Aulneau, *Le Rhin et la France*, Paris, 1921.

Bardoux, Jacques, *De Paris à Spa*, Paris, 1921.

— *Aux écoutes de l'Allemagne, L'Opinion des 30 juillet, 6, 27 août et 3 septembre* 1921.

Baumont et Berthelot, *L'Allemagne. Lendemains de guerre et de révolution*, Paris, 1921.

Barthélemy, Joseph, *les Institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, Paris, 1915.

— La responsabilité des Professeurs allemands de Droit public, *Bulletin de la Société de Législation comparée*, avril-juin 1916, pp. 116 à 157.

Blanc, Les Élections prussiennes, *Bulletin de la Presse allemande*, numéro du 17 février 1921.

Blondel, Georges, *Ce que pensent les Allemands*, Paris, 1918.

— *Les Embarras de l'Allemagne*, Paris, 1912.

— *La Rhénanie*, Paris, 1921.

— Impressions de Berlin, *Revue des Deux-Mondes* du 1er septembre 1921, pp. 80 à 100.

Brunet, *La Constitution allemande du 11 août* 1919, Paris, 1921.

Cordier, Les Élections prussiennes, *Bulletin de la Presse allemande*, numéros des 24 et 25 février 1921.

Curtius, Julius, *Uber die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten*, Heidelberg, 1919.

DEWITZ, *Die Demokratisierung des preussischen Wahlrechts*, Berlin, 1920.

DORTEN, *La République rhénane*, Wiesbaden, 1919.

ERZBERGER, *Souvenirs de Guerre*, Paris, 1921.

ESMEIN, *Eléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1921.

FLANDIN, *L'Allemagne en* 1914, Paris, 1915.

GENTIZON, *La Révolution allemande*, Paris, 1919.

— *L'Allemagne en République*, Paris, 1920.

GOT, *L'Allemagne à l'œuvre*, Paris, 1920.

HIRSCH, *Die preussischen Wahlgesetze*, Berlin, 1921.

HOLTZ, Zum Entwurf einer Verfassung für Preussen (*Deutsche Juristenzeitung* du 1er avril 1920, pp. 333 à 337).

LAFEUILLE, Les Élections prussiennes, *Bulletin de la Presse allemande*, numéro du 22 février 1921.

LICHTENBERGER, *L'Allemagne moderne et son évolution*, Paris, 1918.

MATTER, Paul, La Constitution prussienne et les élections du 20 février 1921, *Revue des Sciences politiques*, numéro d'avril-mai-juin 1921, pp. 187 et suiv.

PREUSS, Die Verfassung des Freistaates Preussen (*Deutsche Juristenzeitung* du 1er novembre 1920, pp. 793 à 799).

ŒSCHEY, Rudolf, *Vom Umsturz zur Verfassung*, Würzburg, 1920.

PURLITZ, *Die deutsche Revolution*, Leipzig, 1920.

RAPHAEL, G., *Walther Rathenau*, Paris, 1919.

REDSLOB, La Constitution prussienne (*Revue du Droit public et de la Science politique*, année 1921, nº 2, pp. 177 à 215).

SCHULZ, *Die Verhältniswahl zur deutschen Nationalversammlung und zur preussischen Landesversammlung*, Berlin, 1919.

SPAETH et LINDE, *Das neue preussische Wahlrecht*, Berlin, 1919.

STIER-SOMLO, *Grund und Zukunftsfragen deutscher Politik*, Bonn, 1917.

— *Die Verfassungsurkunde für den preussischen Staat*, Berlin, 1921.

— *Reichsverfassung*, Bonn, 1920.

TARDIEU, André, *La Paix*, Paris, 1920.

TECKLENBURG, *Die Verfassung des Freistaates Preussen vom* 30 *November* 1920, Berlin, 1921.

VERMEIL, L'Avenir politique de l'Allemagne (*Revue Universelle*, numéro du 15 novembre 1921, pp. 414 et suiv.).

— Les Élections prussiennes, *Bulletin de la Presse allemande*, numéro du 5 février 1921.

DE WISSCHER, *La Liberté politique en Allemagne et les Hohenzollern*, Paris, 1916.

VOGELS, *Die preussische Verfassung*, Berlin, 1921.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 5

CHAP. Ier. — L'ANCIEN RÉGIME 7

Section A : Caractéristiques de l'Ancien Régime..... 7

Section B : Projets de réformes antérieurs à la Révolution..... 16

CHAP. II. — LA RÉVOLUTION NATIONALE CONSTITUANTE..... 21

Section A : La Révolution..... 21

Section B : L'Assemblée Nationale Constituante..... 29

1° Mode d'élection et composition..... 29

2° La Constitution provisoire prussienne du 20 mars 1919 et la Constitution du Reich du 11 août 1919..... 37

3° Le vote de la Constitution définitive de Prusse..... 45

CHAP. III. — LE STATUT TERRITORIAL DE LA PRUSSE..... 51

CHAP. IV. — LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES..... 59

Section A : La Souveraineté nationale..... 59

Section B : La Forme républicaine du Gouvernement..... 62

Section C : Le Suffrage universel..... 67

Section D : La Démocratie directe 74

Section E : L'Indépendance du pouvoir judiciaire..... 81

CHAP. V. — LES ASSEMBLÉES ET LE GOUVERNEMENT..... 83

Section A : La Diète..... 84

1° Composition de la Diète..... 84

2° Durée des pouvoirs de la Diète..... 85

3° Privilèges et garanties assurés à la Diète..... 89

4° Attributions de la Diète..... 100

5° La Diète, Chambre unique de la République prussienne..... 111

Section B : Le Conseil d'État..... 114

1° Ses origines 114

2° Composition du Conseil d'État..... 117

3° Durée des pouvoirs du Conseil d'État..... 121
4° Caractères généraux du Conseil d'État et de ses membres.... 122
5° Attributions du Conseil d'État..... 126
6° Appréciation d'ensemble sur le Conseil d'État..... 130
Section C : Le Gouvernement..... 134
1° Caractères généraux du Gouvernement..... 137
2° Attributions du Gouvernement..... 143
3° Rapports du Gouvernement et de la Diète..... 152
ANNEXE AUX CHAPITRES IV ET V : La Confection des Lois.. 159
CHAP. VI. — L'ADMINISTRATION LOCALE..... 161
Section A : La Vie locale sous l'Ancien Régime..... 163
Section B : Les Dispositions constitutionnelles relatives à l'administration locale..... 165
CHAP. VII. — LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION..... 179
CONCLUSION 181
APPENDICE : Traduction de la Constitution prussienne du 30 novembre 1920 195
BIBLIOGRAPHIE 213

IMP. DE L'EST - BESANÇON